



L'aide sociale par le chèque : genèse et mise en oeuvre des politiques sociales et culturelles "ciblées" des collectivités territoriales

Arnaud Lacheret

► To cite this version:

Arnaud Lacheret. L'aide sociale par le chèque : genèse et mise en oeuvre des politiques sociales et culturelles "ciblées" des collectivités territoriales. Science politique. Université de Grenoble, 2014. Français. NNT : 2014GRENH003 . tel-01126864

HAL Id: tel-01126864

<https://theses.hal.science/tel-01126864>

Submitted on 6 Mar 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Spécialité : **Science Politique**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Arnaud LACHERET

Thèse dirigée par **Guy SAEZ**

préparée au sein du **Laboratoire PACTE**

dans l'**École Doctorale 454 - Science de l'Homme, du
Politique et du Territoire**

L'aide sociale par le chèque

*Genèse et mise en œuvre des politiques sociales et culturelles
"ciblées" des collectivités territoriales*

Thèse soutenue publiquement le **15 janvier 2014**,

devant le jury composé de :

Monsieur Michel LUSSAULT

Professeur des Universités, Directeur de l'IFE, ENS de Lyon (Président)

Monsieur Didier CHABANET

Chargé de recherche à l'Ifsttar, membre du laboratoire Triangle de l'ENS
de Lyon (rapporteur)

Monsieur Frédéric COLIN

Maître de Conférences, Université d'Aix-Marseille (rapporteur)

Monsieur Fabrice ROTH

Professeur des Universités, Université Lyon 3

Monsieur Vincent SPENLEHAUER

Directeur du Pôle de formation à l'action publique, Ecole Nationale des
Ponts et Chaussées, Paris



Avertissement

« L'université n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions exprimées dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur ».

A ma mère,

Remerciements

Lorsqu'à 32 ans, après une carrière professionnelle déjà avancée, on fait le choix de se lancer dans un travail de recherche, il faut trouver quelqu'un qui dise « *oui* ». Il faut trouver quelqu'un qui fasse confiance et qui mette en confiance. J'ai retrouvé Guy Saez.

En 1999, suite à mon mémoire de fin d'études à l'IEP qu'il avait dirigé, il m'avait offert d'en publier une partie, ce que je n'oublierai jamais. Malgré ses efforts, il n'avait pu obtenir que mon projet doctoral soit financé à l'époque.

Lorsque 10 ans plus tard, je me suis de nouveau tourné vers lui, il a réagi comme si nous n'avions jamais cessé notre collaboration intellectuelle. Merci Guy, je te dédie ce travail.

Il est certes agréable d'avoir un Directeur de thèse, mais encore faut-il trouver le temps d'effectuer le travail de recherche et surtout le travail de rédaction. Mes sources littéraires sont majoritairement anglo-saxonnes et il est difficile d'y avoir accès, y compris financièrement parlant. Je remercie donc mon employeur, l'Idrac, pour avoir accepté de financer plusieurs achats d'ouvrage, des impressions, des reliures.

Cependant, l'argent ne suffit pas pour écrire une thèse. Il faut aussi du temps.

Lorsque j'ai demandé une dérogation pour une quatrième année de thèse en septembre 2012, je ne pensais pas réellement être en mesure d'appuyer un jour sur le bouton « imprimer » et de soutenir ce travail. Pour cette raison, je tiens à remercier très chaleureusement Stéphane Boiteux, Directeur Général du Groupe Idrac qui m'a permis de rester de janvier à mai 2013 une journée par semaine chez moi à écrire.

Ce sont ces journées qui ont « *sauvé* » mon travail. Compte-tenu de mon rôle au service de Stéphane, il aurait tout à fait pu refuser ces journées. Il ne l'a pas fait et, bien plus que cela, il a insisté pour que je les prenne. C'est cet élan qui a été décisif.

Avoir un sujet, un directeur, du temps et de l'argent ne fait pas pour autant le docteur... Il faut une motivation, un aiguillon. Ainsi, à la fin de l'année 2012, c'est ma compagne qui a joué ce rôle. Voyant que cela patageait, c'est elle qui a proposé que, plutôt que négocier une augmentation, je devais négocier une journée où je resterais à la maison pour écrire, c'est elle qui a su supporter la déprime du doctorant, les coups de mou que décrivait Alain Faure, qui m'a relancé en juin 2012, au moment où je n'imaginai même pas pouvoir finir.

Merci Sophie, pour cet élan salvateur et pour tout ce que tu as fait pour rendre mon travail plus agréable. Merci pour tout le reste, pour avoir été là et pour continuer d'être là. Je t'aime.

Après ceux qui ont aidé matériellement et m'ont aiguillonné, je me tourne désormais vers ceux qui ont relu. Ils sont très nombreux, et toute coquille ou erreur ne relèverait que de mon entière responsabilité tant leur vigilance a été importante.

Je remercie donc particulièrement Marina, Kevin, Philippe Obled et surtout Stéphane Boiteux lui-même qui m'a fait le plaisir de participer également sans concession à ce travail de relecture critique.

Une thèse, c'est aussi une série de rencontres et des amis fidèles qui, un jour ou l'autre, répondent présents. Lorsqu'il m'a fallu demander à quelques personnes d'être rapporteur ou membre du jury, je n'ai eu aucun refus. Ils avaient dit qu'ils le feraient et ils l'ont fait. La droiture et la fidélité sont des valeurs qui me touchent énormément. Merci à Fabrice Roth qui m'a dit oui en quelques minutes, merci à Didier Chabanet pour votre curiosité, merci à Frédéric Colin d'avoir accepté 9 ans après avoir été l'un des seuls français à écrire sur le sujet, merci à Michel Lussault qui complète à merveille ce jury.

Il y a aussi celui qui m'a donné une chance il y a 14 ans en acceptant de m'intégrer dans l'ouvrage qu'il dirigeait et qui, aujourd'hui encore, participe au jury : merci à Vincent Spenlehauer.

Quatre années, c'est long... Parallèlement à ma thèse, une carrière nouvelle s'est dessinée. Ce nouvel élan s'est révélé indispensable à l'achèvement de ma recherche. Je le dois à plusieurs personnes et d'abord à mon ami Sébastien Arcos qui a su convaincre l'Idrac qu'il pouvait être intéressant que je travaille dans cette école. Je le dois aussi à Ali Hannas et Denis de Bénazé qui se sont laissés convaincre et qui, je l'espère, ne le regrettent pas trop.

Et puis, il y a celui qui a ralenti ma thèse et qui, pour un peu, m'aurait presque complètement détourné de cet objectif. Mais en faisant ses nuits tôt, en étant très sage, pas trop capricieux, en acceptant sa nounou (Ghania, que je remercie également) puis sa crèche sans trop de problèmes, m'a permis de finir tout ça sans trop d'encombres. Merci Martin !

Sommaire

Introduction : Une Révolution que personne n’a remarquée ?.....	11
 Première Partie : La notion de Chèque en science politique.....	59
Chapitre 1 : Un cadre idéologique néolibéral ?	61
Chapitre 2 Le chèque dans les politiques publiques.....	81
Chapitre 3 : L’impossible évaluation des politiques de « <i>vouchers</i> ».....	109
Chapitre 4 : Le chèque culture, origines et développements.....	133
 Deuxième partie : L’évolution individualiste de la politique sociale.....	147
Chapitre 5 : Le « <i>Care</i> » dans les politiques sociales.....	155
Chapitre 6 : Le ciblage des aides dans l’Etat Providence.....	173
Chapitre 7 : Les transferts monétaires conditionnels et la lutte contre la vulnérabilité.....	193
Chapitre 8 : Le chèque en France : outil de l’innovation sociale ?	209
 Troisième partie : Mise en place des dispositifs par chèque et argumentation des acteurs.....	233
Chapitre 9 : La culture comme point de départ du chèque en Région.....	239
Chapitre 10 : Jeux d’acteurs et dépendance au chemin autour de la Carte M’RA.....	261
Chapitre 11 : Création et développement d’un chèque : l’exemple du dispositif drômois.....	281
Chapitre 12 : Le chèque comme outil de remplacement d’une politique existante : l’exemple des chèques énergies renouvelables.....	303
 Quatrième partie : Diffusion, médiation et spécificité française du chèque.....	329
Chapitre 13 : Les chèques sociaux des Conseils Généraux.....	335
Chapitre 14 : Diffusion du chèque : la collectivité médiatrice.....	357
Chapitre 15 : L’entreprise médiatrice.....	375
Chapitre 16 : Matérialiser l’aide sociale.....	393
 Conclusion.....	411
Bibliographie.....	433

Introduction

**Une révolution que personne n'a
remarquée ?**

Introduction

Une révolution que personne n'a remarquée ?

Si la raison d'être des aides sociales, les conditions de leur versement, l'étude des bénéficiaires sont des préoccupations anciennes et constantes de la sociologie politique de l'aide sociale, la question des modalités techniques de versement de ces aides a peu été travaillée. Parmi ces diverses modalités, des outils tels que les chèques sont restés dans l'ombre.

Il faut traverser l'Atlantique pour pouvoir étudier de façon plus attentive les chèques ou « *vouchers* », qui rentrent dans la catégorie des outils d'action gouvernementale, « *tools of government action* » étudiés par des spécialistes en analyses des politiques publiques proches des néo-institutionnalistes. Les outils sont également étudiés par les économistes politiques et il n'est donc guère étonnant que celui qui soit considéré comme un des plus grands spécialistes de la question soit à la fois un économiste et un politiste. Lester Salamon, fondateur et directeur de l'Institut pour les Etudes Politiques à l'Université John Hopkins de Baltimore est en effet à la fois un économiste et un chercheur en science politique qui s'est spécialisé dans les outils. Son cours le plus suivi est d'ailleurs intitulé : « *The policy tools* »¹.

Salamon qualifie les outils de « *Revolution that no one noticed* »², soulignant également le fait qu'aux Etats-Unis, il fut le premier à s'intéresser à cette notion dans une perspective mêlant à la fois la « *nouvelle gouvernance* » et une approche néo-institutionnaliste. Dans les nombreuses études sur les outils qu'il a pu publier et diriger, la notion de « *voucher* », dont la traduction par le mot chèque est celle qui se prête le mieux à l'étude³, est toujours décrite comme un des outils les plus caractéristiques. Il consacre ainsi au chèque la douzième séance de son cours, ainsi que deux travaux pratiques⁴.

¹ <http://ips.jhu.edu/pub/Lester-M-Salamon-Ph-D> consulté le 22 juillet 2013

² Lester Salamon, « The New Governance and the Tools of Public Action: An introduction », *Fordham Urban Law Journal*, vol 28, 2000, p 1611

³ Nous utiliserons indistinctement les deux termes durant l'étude.

⁴ <http://ips.jhu.edu/elements/uploads/fck-files/file/PolicyToolsSP11.pdf> consulté le 22 juillet 2013

Le chèque en Science politique est donc lié à la notion d'outils de politique publique telle que définie notamment par Salamon, mais aussi et surtout à la notion de « *voucher* ». L'idée émise par Lester Salamon selon laquelle l'émergence des outils constitue une « *révolution* » est intéressante et s'applique bien à notre sujet.

Nous partons d'abord d'un constat, factuel et facile à vérifier : le monde des collectivités territoriales françaises, et plus particulièrement des Régions et Départements est le terrain, depuis plus de 20 ans⁵, de l'arrivée de dispositifs originaux de versement des aides sociales, culturelles ou autres aux individus : les chèques. Le décompte de ces dispositifs est impressionnant⁶ puisque 21 des 22 Régions métropolitaines et une majorité des Départements les utilisent dans des domaines très divers.

L'émergence progressive et continue de ces chèques n'a pour le moment pas fait l'objet d'études ou de recherches en particulier en France. Seuls quelques dispositifs spécifiques ont été analysés sous des angles très thématiques (on peut penser notamment à la notion de chèque culture, analysée lors de son lancement par le Conseil Régional Rhône-Alpes dans les années 1990⁷).

Aujourd'hui, l'objet « *chèque* » en tant qu'outil de versement des aides individuelles est utilisé par 300 000 jeunes rhônalpins (utilisateurs de l'outil ayant succédé au Chèque culture : la carte M'RA qui est l'un des objets de notre recherche), par les personnes âgées dépendantes et handicapées du Département de la Saône et Loire ou encore par tous les collégiens drômois, pour ne citer que les terrains de recherche que nous avons sélectionnés. Il est donc étonnant de constater qu'aucun rapprochement réel n'ait été fait entre ces outils, présents sur tout le territoire national et destinés à des publics ciblés spécifiques, et leurs éventuels cousins américains.

Cette absence d'études au sein de la communauté scientifique française contraste avec l'abondance de littérature étrangère, et particulièrement anglo-saxonne, sur le sujet. On peut

⁵ Le « chèque culture » Rhône-Alpes, considéré comme le premier chèque de ce type au sein des collectivités françaises est né en 1993.

⁶ Le Ministère de la culture estime que sur la seule thématique culturelle, il existe 43 dispositifs en 2009. Ces estimations sont inférieures à la réalité car la plupart des chèques permettant de payer une prestation culturelle sont classés dans la politique « jeunesse » des collectivités territoriales. François Rouet (dir), « Cartes et chèques culture : dispositifs et mise en œuvre », *Culture études*, n°6, 2009, p 1-8

⁷ Guy Saez, Arnaud Lacheret, « la politique culturelle régionale sur la voie de l'autonomie » in Bernard Jouve, Vincent Spenlehauer, Philippe Warin, *La Région Laboratoire politique, une radiographie de Rhône-Alpes*, La Découverte, 2001

expliquer cette frilosité par le fait que les « *vouchers* » sont arrivés beaucoup plus tôt aux Etats-Unis où on les retrouve dans le domaine de l'éducation et de la culture dès les années 1960. Les « *vouchers* » font l'objet d'ouvrages, d'articles, de débats passionnés au sein de la communauté scientifique américaine notamment. Des chercheurs, dont le plus prolifique est Eugene Steuerle, se sont d'ailleurs spécialisés sur la question et les analyses sur les expériences de chèques américaines et internationales se sont multipliées.

La recherche littéraire sur le sujet du chèque est donc assez simple car les sources bien qu'étrangères (donc le plus souvent en anglais) sont très nombreuses. Cependant, cette abondance peut également nuire : le moindre dispositif par chèque ayant eu cours aux Etats-Unis semble faire l'objet d'au moins une monographie. Le chercheur voulant se renseigner sur ce phénomène aura donc tendance à rapidement se noyer dans une littérature foisonnante.

1. Présentation de l'objet : le chèque comme instrument de ciblage des aides

1.1 Des origines floues et une utilisation de plus en plus répandue en France et dans le monde

Les titres de paiement, puisque les chèques peuvent d'abord être définis ainsi, ne sont cependant pas une nouveauté en France. On les retrouve dans l'histoire contemporaine, notamment avec la notion de « *bons de rationnement* » en période de guerre⁸. On en observe également des traces encore plus anciennes, jusque dans l'Angleterre Victorienne où les ouvriers pouvaient parfois bénéficier de ce type de bons d'achats pour subvenir à leurs besoins élémentaires⁹.

Les origines des outils de ciblage des aides, du type « *bons d'achat* » ou « *chèques* » donnés en lieu et place d'argent à tout ou partie d'une population ne sont cependant pas bien définies et il n'est pas nécessaire d'en faire l'objet de notre étude car la genèse « *physique* » de l'objet

⁸ Fabrice Grenard, « Les implications politiques du ravitaillement en France sous l'Occupation », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 94, 2007, p 199-215

⁹ Jean-Paul Navailles, *La famille ouvrière dans l'Angleterre Victorienne*, Champ Vallon, 1983

en lui-même n'est pas un facteur déterminant pour expliquer l'apparition et la diffusion du chèque dans les collectivités territoriales françaises.

Les chèques qui apparaissent au 20^{ème} siècle dans le secteur public, avec les tickets distribués à la population qui sont supposés lutter contre les faibles ressources d'un Etat qui peine à nourrir ses citoyens durant l'Occupation, puis après la Seconde Guerre Mondiale peuvent ressembler à des instruments d'action publique au sens de la définition qu'en donne Patrick Le Galès « *un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation* »¹⁰ permettant de rationner les biens en général et l'alimentation en particulier. Cette notion d'instruments, si elle peut être défendable concernant le chèque, est en fait assez peu utile dans l'étude. Les chèques correspondent beaucoup plus à la notion d'outils, plus large et souple, à laquelle les ont rattachés les chercheurs américains, suivant en cela Lester Salamon.

L'image de ces bons, ou chèques, est donc associée, après la Seconde Guerre Mondiale, aux tickets de rationnement. Cette connotation *a priori* négative est peut-être une des explications du fait que leur développement est resté très confidentiel au cours de la deuxième moitié du 20^{ème} siècle.

L'Etat va en effet être assez discret dans son action en faveur des chèques à vocation sociale tout au long du 20^{ème} siècle, à l'exception notable de l'impulsion décisive qui a permis la création des « *Titres des restauration* »¹¹, puisqu'ils rentreront dans les mœurs et usages des salariés français suite à l'exonération de charges sociales adoptée dans les années 1960 et dont il font toujours l'objet.

Il faudra attendre plusieurs décennies pour retrouver une intervention de l'Etat dans le domaine du chèque puisqu'il contribuera à l'essor de ce mode de règlement en créant des titres sociaux de paiement, encadrés par la loi, au début du 21^{ème} siècle. Il s'agit dans un premier temps de ce que l'on a communément appelé les « *bons du CCAS* »¹² : les Chèques d'Accompagnement Personnalisé¹³ qui permettent d'acquérir 7 familles de produits très

¹⁰ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir), *Gouverner par les instruments*, Presses de Science po, 2004

¹¹ Notamment suite à l'ordonnance de 1967 exonérant de charges sociales en-deçà d'un certain plafond les titres de restauration. Cette impulsion sera décisive dans le développement économique des quatre émetteurs de titres de restauration qui, nous le verrons, joueront par la suite un rôle important dans le développement du chèque dans les collectivités françaises

¹² Centre Communal d'Action Sociale

¹³ Décret n°99-862 du 6 octobre 1999

spécifiques¹⁴ et qui seront très largement utilisés par les villes notamment dans le cadre de l'aide d'urgence.

La législation permettra par la suite, à partir de 2005, de régler tout ou partie de l'aide sociale légale (Allocation Personnalisée d'Autonomie, Prestation de Compensation du Handicap...) et facultative en Chèques Emplois Services et en Chèques d'Accompagnement Personnalisés.

On retrouve donc de plus en plus ces titres de paiement versés par les Conseils Généraux, les communes et certains organismes sociaux. Cette émergence pourrait laisser penser que l'impulsion de l'Etat a été décisive dans la diffusion du chèque comme outil de versement des aides individuelles. L'Etat a en effet créé l'outil, ainsi que l'aide sociale correspondante au même moment.

Ce remplacement du mode de versement des aides sociales est, si l'on se fie à l'argumentaire de vente des émetteurs qui les commercialisent auprès des collectivités, une garantie de bonne utilisation des fonds affectés, de gestion simplifiée du dispositif d'aide, et son caractère anonyme source d'une plus grande dignité, d'une liberté de choix, d'une prise de contact avec les acteurs de la vie locale¹⁵.

L'action commerciale des entreprises émettrices et conceptrices de chèques auprès des collectivités, à travers de nombreuses actions de lobbying et de communication institutionnelle, apparaît comme un des facteurs décisifs de la diffusion des chèques au sein des collectivités françaises.

Cet outil est donc identifié comme un outil des politiques sociales et utilisé comme tel par les collectivités. Cependant, il apparaît que l'objet « *chèque* » ou « *bon d'achat* » est également utilisé depuis bien plus longtemps (plus de 20 ans, nous l'avons vu) à d'autres fins par les collectivités (notamment à travers les aides à la demande culturelle de type Chèque culture).

¹⁴Alimentation/Hygiène, Habillement, Actions Educatives/Culture, Loisirs/Sport, Transport, Energie, Habitat/Hébergement

¹⁵ On retrouve ces argumentaires sur les plaquettes promotionnelles et les sites internet des principaux émetteurs : www.chequedeservices.fr, www.ticket-service.fr, <http://fr.sodexo.com/frfr/nos-solutions/cheques-et-cartes-de-services/notre-gamme-de-services/collectivites/cheque-multi-services/cheque-multi-services.asp> consultés le 27 septembre 2013

1.2 Des origines libérales revendiquées qui s'estompent devant une diffusion massive

L'utilisation des chèques en support de politiques qui ne relèvent pas directement de l'action sociale apparaît dans les Conseils Régionaux lorsque, souhaitant soutenir la demande de loisirs culturels et sportifs, des Régions instaurent dans les années 90 des titres de paiement des activités culturelles et sportives, principalement à destination des jeunes publics. Le premier dispositif de stimulation de la demande culturelle prenant la forme de chèque sera le « *Chèque culture Rhône-Alpes* » voté en 1993 et mis en place en 1994. Ce chèque permet au lycéen de bénéficier d'une aide directe lui donnant la liberté de choix de son activité culturelle (livre, cinéma, spectacle vivant, adhésion à une association culturelle).

A l'époque, certains responsables politiques locaux présentent ces dispositifs comme des exemples de politique libérale de la culture¹⁶. Charles Millon¹⁷ et plusieurs élus régionaux de l'époque se réfèrent d'ailleurs spontanément au « *Chèque éducation* », outil mis en place notamment en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis dans les années 80 qui visait à baser le choix de l'école des enfants non pas sur la proximité géographique (la plupart des Etats américains développent une sorte de carte scolaire imposant l'établissement public le plus proche du domicile) ou sur des critères économiques, mais sur le choix des parents¹⁸. Ce « *chèque éducation* », que les créateurs du premier chèque culture en France désignent comme le père de ce dispositif, était en fait le développement de l'idée émise par l'économiste monétariste Milton Friedman à la fin des années 1950¹⁹.

Curieusement, cette filiation, revendiquée par certains acteurs²⁰, ne semble pas faire de ce dispositif un marqueur politique²¹ puisque les alternances électorales de 1998, et surtout de 2004, puis les différents scrutins locaux, vont porter des équipes à majorité socialiste dans la plupart des collectivités territoriales françaises qui, loin d'abandonner ces dispositifs, vont

¹⁶ Guy Saez, Mireille Pongy, *Politiques culturelles et régions en Europe*, l'Harmattan, 1994 et Guy Saez, Arnaud Lacheret, « la politique culturelle régionale sur la voie de l'autonomie » in Bernard Jouve, Vincent Spenlehauer, Philippe Warin, *La Région Laboratoire politique, une radiographie de Rhône-Alpes*, La Découverte, 2001

¹⁷ Nous reviendrons en détail tout au long de l'étude sur les entretiens menés avec Charles Millon (2001, 2010), Hervé Mariton, ancien Vice-Président en charge de la culture au Conseil Régional Rhône-Alpes (2000) et Amaury Nardone, ancien Président de la Commission culture au Conseil Régional Rhône-Alpes (1999, 2010)

¹⁸ Entretiens avec Amaury Nardone, 2009 et Charles Millon, 2010 consultables en annexe

¹⁹ Robert Enlow, *Liberty and learning*, Milton Friedman's voucher idea at fifty, Cato Institute, 2006

²⁰ Tout particulièrement les élus ayant participé à la mise en place et au développement du Chèque culture Rhône-Alpes dans les années 1993-1998

²¹ Arthur Anglade, Alexandre Mirlesse, *Quelle politique culturelle pour la France*, Actes du Débat HEC-ENS à l'école normale supérieure, 26 avril 2006

multiplier les créations de « *chéquiers jeunes* » et inventer de nouveaux titres permettant d'encadrer le choix des bénéficiaires d'aides publiques.

On retrouve ainsi des chèques formation (Poitou-Charentes), des chèques mobilité (Puy de Dôme, Nord Pas de Calais, Var), des chèques visant à l'acquisition de sièges-auto pour les bébés (Bouches du Rhône, Pyrénées Atlantiques), des chèques permettant l'acquisition de chauffe-eau solaire ou de chaudière à bois (plus de la moitié des Régions françaises), des chèques santé (Conseil général de la Réunion)...

Plus récemment, le « *Pass contraception* » mis en place en Poitou Charentes (2009), en Ile de France (2011) puis en Rhône-Alpes (2012) vient ajouter une nouvelle thématique à la panoplie des dispositifs de versement de subventions individuelles par chèque des collectivités françaises.

Il est donc étonnant qu'un outil, dont la mise en place est coûteuse financièrement et en termes organisationnels puisqu'il peut impliquer, selon les choix faits par la collectivité, une externalisation vers un opérateur privé, soit adopté par des collectivités très différentes en traversant les alternances politiques.

2. Du « *voucher* » anglo-saxon au chèque français

L'objet « *titre de paiement* » utilisé par les collectivités apparaît sous deux formes différentes :

- Dans sa première forme, il est utilisé en remplacement ou complément de l'aide sociale aux plus démunis, dans le cadre de politiques d'insertion, de financement de la dépendance, du handicap, de santé publique...
- Dans sa seconde forme, il s'agit d'une subvention versée à une population ciblée dans des domaines très divers. Cette pratique, dans un premier temps revendiquée comme d'inspiration libérale par ses premiers promoteurs est désormais très répandue dans les Conseils Généraux et Régionaux français.

Ce développement parallèle au sein des collectivités des chèques à vocation purement sociale et des chèques visant à remplacer des aides individuelles ciblées, particulièrement dans le domaine culturel apparaît curieux. L'un des sujets de l'étude est de vérifier s'il s'agit de la

même notion ou plutôt si les représentations des acteurs qui les mettent en place rendent ces deux formes d'instruments politiquement similaires. L'une des interrogations de cette thèse est de savoir ce qui motive une collectivité à adopter un dispositif de versement d'une subvention par chèque.

Pour cela, il convient d'abord, d'étudier d'où vient la notion de chèque et ce que peut signifier son arrivée dans le paiement des aides sociales aux particuliers. Ce sera l'objet de nos deux premières parties.

L'origine de cette étude est en effet issue d'une recherche effectuée en 1999 dans le cadre d'un mémoire de DEA. Les entretiens effectués à l'époque avec l'ancien Président du Conseil Régional Rhône-Alpes et plusieurs autres acteurs ayant participé à la mise en place du « *Chèque culture* » Rhône-Alpes destiné aux lycéens de la Région, évoquaient une inspiration venant selon eux de Grande-Bretagne : le Chèque éducation.

2.1 Un outil libéral développé chez les anglo-saxons...

Cette notion de Chèque éducation a en fait été théorisée par l'économiste monétariste Milton Friedman (ce qui en fait d'ailleurs un concept beaucoup plus américain que britannique même si Margaret Thatcher en avait fait l'un des éléments clés de ses réformes) à la toute fin des années 1950. Il s'agit d'un bon distribué aux familles qui leur permet de choisir librement l'école de leurs enfants, qu'elle soit publique ou privée.

Globalement, la source dont se sont inspirés les tenants du Chèque culture apparaît donc comme un outil libéral permettant de mettre en concurrence le secteur public et le secteur privé dans le domaine de l'éducation. Il a été mis en place d'abord dans plusieurs Etats américains (Floride, Wisconsin, ville de New-York...) puis au Chili sous la dictature de Pinochet avant de s'étendre sous diverses formes dans le monde entier (jusqu'à la Suède en 1992).

Loin de ne s'arrêter qu'à la notion d'éducation, le « *voucher* » est devenu un outil de politiques publiques à part entière et des chercheurs sont devenus outre-Atlantique des spécialistes du chèque. C'est le cas d'Eugene Steuerle et de tous ceux qui se sont inspirés de ses travaux. Ces recherches sur le chèque s'inscrivent dans la droite ligne de celle sur les

« *outils de politiques publiques* », notion désignant des objets politiquement neutres permettant de mener à bien un programme à destination d'un public ciblé ou non.

Au cours de l'étude, nous allons vérifier trois hypothèses à propos du chèque :

- D'abord, l'utilisation du chèque répond-elle à des arguments précis et bien définis par les spécialistes de ces questions ? Quelles sont les raisons précises justifiant l'utilisation du chèque définies dans la littérature ?
- Ensuite, ces éventuels arguments s'inscrivent-ils dans une filiation particulière ? Quelle a été l'influence des théories de la modernisation de l'Etat et tout particulièrement des écoles du « *Reinventing Government* » de David Osborne et Ted Gaebler²², de la « *New Governance* » de Lester Salamon²³ et du « *New Public Management* » de Christopher Hood²⁴ ? Peut-on rattacher le chèque à l'école du « *Public Choice* » de James Buchanan et Gordon Tullock²⁵ ?
- Enfin les outils de politique publique au premier rang desquels les chèques apparaissent comme neutres politiquement dans les écrits de Lester Salamon et d'Eugene Steuerle. Ils semblent faire l'objet, au fur et à mesure des études les concernant, d'une forme de dépolitisation. Si leur filiation est nettement connotée, le fait qu'ils se diffusent dans le monde entier a tendance à rendre leur image plus utilitariste et moins politisée. Cette neutralité apparente a-t-elle facilité leur diffusion massive dans le monde entier ?

Les évaluations des politiques de chèque éducation aux Etats-Unis et dans le monde entier soutiennent la conception d'une neutralité apparente du dispositif. Dans ces travaux, seule l'efficacité en termes de résultats va être évaluée : le chèque éducation permet-il aux bénéficiaires d'obtenir de meilleurs résultats ? Permet-il aux écoles publiques de devenir meilleures ? Les études seront utilisées pour légitimer, ou non, l'utilisation de ces chèques, mais le sens politique de cet outil va peu à peu s'estomper.

²² David Osborne, Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley, 1992

²³ Lester, Salamon (dir), *The Tools of Government :A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, 2002

²⁴ Christopher Hood, « A public management for all seasons ? », *Public Administration*, Vol 69, 1991, p 3-19

²⁵ James Buchanan, Gordon Tullock, *The Calculus of Consent. Logical foundations of constitutional democracy*, University of Michigan Press, 1962

La notion de chèque est très attachée à l'éducation et à tout ce qui apparaît comme étant de l'aide sociale. Cela est assez bien expliqué par les notions de « *Merit Good* » de Gary Becker²⁶ ou de « *Public Value* » de Mark H Moore²⁷, toutes deux liées au Nouveau Management Public. Une aide sociale doit en effet être acceptable par celui qui la finance. Le contribuable-électeur doit désormais être considéré comme un client qu'il convient de satisfaire. Le champ des loisirs ou de la culture apparaît donc assez éloigné des préoccupations des politiques mettant en place des programmes de « *vouchers* ».

2.2 ... dont l'arrivée en France passe par la notion de Chèque Culture

Pourtant, c'est par le « *Chèque Culture* » que cet outil va arriver en France au sein des collectivités locales. La filiation avec le chèque éducation anglo-saxon sera d'ailleurs revendiquée par les élus rhônalpins l'ayant mis en place et cet outil n'échappera pas à un début de procès en libéralisme à la fin des années 1990 sur fond de crise politique au sein de certains Conseils Régionaux dont l'exécutif avait été réélu avec les voix de Conseillers FN en 1998²⁸.

Il convient donc d'étudier si la notion de Chèque permettant d'accéder à des services culturels était en Rhône-Alpes une première ou si cela avait déjà été conceptualisé et mis en place ailleurs. Les acteurs interrogés semblant ne se référer qu'au Chèque éducation pour désigner une filiation, ils semblent ne pas connaître les écrits de l'économiste britannique Alan Peacock au cours des années 1960²⁹ qui adopta à l'époque un raisonnement très proche de celui de Friedman concernant le subventionnement des institutions culturelles.

Peacock avait imaginé un chèque qui permettrait à un public ciblé de choisir librement le spectacle de sa préférence. L'Etat ne subventionnerait plus les artistes mais le public pour que ce dernier choisisse l'artiste ou l'institution à aider. On passerait donc d'une logique de l'offre à une logique de la demande.

Cette notion est déterminante pour l'étude de terrain notamment car elle fait rentrer la politique culturelle, mais aussi de nombreuses autres thématiques comme l'énergie, l'aide à la

²⁶ Gary Becker, « A theory of social interactions », *Journal of Political Economy*, vol 82, 1974, p 1063-1091

²⁷ Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, 1995

²⁸ Il s'agissait des Régions Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Picardie et Rhône-Alpes

²⁹ Alan Peacock, « Public Patronage and Music : an Economists View », *Three Banks Review*, Mars 1968, p 1-19

construction, le transport, dans le champ des aides sociales. L'Etat-Providence peut désormais se permettre de distribuer des chèques qui n'auraient pas un objectif purement social. L'exemple du Chèque culture brésilien voté en 2012 et mis en place en 2013 illustre bien ce tournant pris par les politiques mettant en place des chèques qui peuvent désormais être acceptés par la population même s'ils ne sont pas à finalité purement sociale.

Notre hypothèse selon laquelle les chèques distribués en France peuvent tous être assimilés à des « *vouchers* » quelle que soit leur finalité a donc une base théorique tout à fait aboutie. Il reste à vérifier la nature des arguments utilisés par les acteurs du chèque en France. Cette filiation libérale est-elle revendiquée ? Connue ? Assumée ? Nos entretiens exploratoires montrent que si c'est le cas des pionniers rhônalpins, cette filiation libérale est ignorée ou en tout cas masquée par les acteurs ayant créé ou gérant d'autres dispositifs de chèque locaux.

Toutefois, et c'est le corps de notre étude de terrain, nous constatons également que les acteurs du chèque citent dans leurs discours autour de cet objet, tous les arguments et les objectifs définis par les chercheurs anglo-saxons. Ainsi, si l'objet est le même et que les arguments sont les mêmes, nous serons en présence, dans de nombreuses collectivités françaises, de l'héritier de l'outil néolibéral inventé par l'économiste américain Milton Friedman, qui se sera diffusé sans que les acteurs et les observateurs n'en aient réellement conscience.

L'étude de terrain consiste donc, outre à la description des dispositifs en question, en une observation de l'argumentation développée par les acteurs autour des usages que leur collectivité peut faire du chèque.

La présentation de l'objet de recherche (la notion de « *chèque* ») sera donc l'occasion d'étudier une première hypothèse concernant l'apparente neutralité de l'outil de politique publique qu'est le chèque. Il est en effet assez étonnant que le chèque ou « *voucher* » en tant qu'outil de ciblage des aides sociales et culturelles individuelles soit né pour répondre à des demandes politiques bien particulières (clairement libérales) et se soit ensuite développé dans les collectivités françaises en tant que simple outil dépourvu en apparence de sens politique. Nous devons donc nous intéresser aux différents usages des chèques développés dans les collectivités françaises et à la perception que peuvent en avoir les acteurs. Nous allons ainsi démontrer que les arguments employés sont les mêmes que ceux des chercheurs ayant conceptualisé, étudié et évalué ces dispositifs.

2.3 Le chèque et l'aide sociale en France : du « *care* » au ciblage des aides

La diffusion massive du chèque au sein des collectivités ne s'explique cependant pas que par un effet de reproduction et d'amélioration de l'expérience rhônalpine. Les chèques français ne sont pas tous les enfants du Chèque culture rhônalpin. S'ils ont une même racine anglo-saxonne, tous ne sont pas issus de l'expérience tentée, et réussie (si l'on considère le fait que 20 années plus tard, ce dispositif existe toujours sous une forme différente), par le Conseil Régional Rhône-Alpes en 1993-94. Certains chèques, apparus dans les années 2000, sont des dispositifs encadrés par la loi que nous avons évoqués. Les Chèques Emploi Service Universels ou les Chèques d'Accompagnement Personnalisés ne s'inspirent en effet pas d'une expérience régionale, mais sont une étape d'un processus de modification en profondeur de la perception de l'aide sociale.

Afin de décrire cette modification, nous évoquerons les travaux sur la gouvernance et notamment ceux de Renate Mayntz³⁰ qui, en 1993, explique la « *crise* » de l'Etat par plusieurs facteurs, dont le « *knowledge problem* ». Les moyens affectés à une politique publique seraient mal orientés et peu lisibles sur le terrain et ne permettraient pas d'atteindre l'objectif fixé par l'Etat, d'où la nécessité d'organiser des mécanismes de participations de la société civile, pour en améliorer la gouvernabilité.

Selon Renate Mayntz, il est nécessaire, pour qu'une politique publique atteigne les groupes ciblés (*target groups*), de la mener à un niveau décentralisé et d'utiliser des instruments adaptés. La notion de ciblage d'une aide publique pour en assurer l'efficacité est donc posée en tant que pilier de la notion de gouvernance dans un Etat moderne.

La notion de gouvernance s'avère toutefois, dans le cas des aides sociales délivrées par des chèques, assez secondaire. Il convient de se tourner davantage vers l'aide dispensée que vers l'outil en lui-même pour comprendre l'avènement des chèques sociaux encadrés par la loi en France. Il faut revenir aux évolutions de l'aide sociale au cours des dernières décennies pour constater une évolution individualiste de la politique sociale et la création d'outils et d'instruments, d'après la définition de Pierre Lascoumes et de Patrick Le Galès³¹, permettant d'accompagner cette évolution. Les dispositifs imaginés peuvent en effet être étudiés sous ces

³⁰ Mayntz, Renate, « Governing Failures and the problem of governability », in Jan Kooiman, *Modern Governance – New Government – Society interactions*, Sage, 1993

³¹ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir), *Gouverner par les instruments*, Presses de Science po, 2004

deux aspects et souvent, un outil au sens de Salamon peut aussi être défini comme un instrument d'action publique.

Par ailleurs, la notion de « *care* » et son développement au sein des politiques sociales françaises est centrale dans la problématique. La philosophe Carol Gilligan voyait en 1982 dans le « *care* » un socle du nouveau féminisme³² mais les chercheurs ayant développé cette notion après elle sont allés dans un sens plus concret. La notion de soins non médicaux allait se diffuser au sein des politiques sociales. C'est ainsi que le troisième niveau d'analyse du « *care* » appelé « *social care* », analyse les modes de financement des soins non médicaux aux personnes en situation de faiblesse. Cela correspond aussi aux traditions françaises « *d'aide à la personne* » et d'aide sociale de façon générale.

Au « *care* » se mêle une autre notion arrivée en parallèle : le ciblage des aides appelé « *targeting* » dans les travaux anglo-saxons de science politique.

Le « *targeting* », tel que défini par Kees van Kersberger et Philip Manow³³, est un mode de versement des aides à la population visant à la fois à cibler un groupe social en particulier et à rendre l'aide la plus efficace possible.

Ces auteurs opposent au « *targeting* », caractéristique des sociétés « *libérales* », la notion d'« *universalism* » qu'ils retrouvent dans les sociétés de type « *social-démocrate* ». Le ciblage d'une subvention individuelle apparaît ici comme clairement connoté politiquement. L'opposition entre ciblage et universalisme est en fait plus ancienne. Elle vient des différentes catégorisations établies par Gosta Esping-Andersen dans ses études publiées en 1990³⁴ sur l'Etat-Providence pour qui schématiquement, un Etat qui disposerait d'un système de protection sociale ciblant ses bénéficiaires serait donc « *libéral* ».

Le terme de « *targeting* » se retrouve d'ailleurs dans la panoplie des outils utilisés par les organismes financiers internationaux. Ainsi, la Banque Mondiale et le FMI préconisent souvent le recours au « *targeting* » afin de transformer le mode de versement des aides

³² Carol Gilligan, *In a different voice*, Harvard University Press, 1982

³³ Kersberger (van), Kees, Manow, Philip, « The welfare state » in *Comparative politics*, Caramani, Daniele, Oxford university press, 2008, p 520-545

³⁴ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990

sociales dans les pays où ils interviennent³⁵. Il s'agit de verser une aide uniquement à une catégorie sociale bien définie.

L'objectif affiché par les autorités ayant recours à ces instruments est notamment de faire en sorte que cette aide ne soit pas détournée, soit par les administrations locales chargées de la distribuer à la population, soit par les bénéficiaires eux-mêmes. Ce versement d'aides ciblées, se fait notamment à l'aide de « *vouchers* » affectés à un usage spécifique, que l'on retrouve utilisés pour verser des aides alimentaires³⁶, éducatives³⁷, de prévention et de soins³⁸, d'aide à l'enfance...

Cette notion de lutte contre la pauvreté par le ciblage est tout particulièrement théorisée par le FMI et la Banque mondiale sous le terme de « *social safety net* » et de « *targeting* ». On retrouve par exemple le « *targeting* » grâce aux « *vouchers* » dans le plan de redressement de la Russie des années 90 qui passe notamment par des formes telles que « *des bons d'achat, des chèques-service, c'est-à-dire des dépenses bien circonscrites, limitées, contrôlables, simples de gestion...* »³⁹. Il en va de même pour tous les pays où ces organismes financiers internationaux interviennent dans un but de redressement et de réduction des dépenses publiques.

Au Brésil, l'administration du président conservateur Fernando Henrique Cardoso qui présida le pays de 1995 à 2002 mit en place, suivant en cela les prescriptions de la Banque Mondiale, des aides ciblées à destination des plus démunis : ainsi, les bons d'achat de bonbonnes de gaz pour la cuisson des aliments (« *vale-gas* »), les coupons pour l'achat de lait (« *ticket-leite* ») ou l'aide pour être scolarisé (« *bolsa-escola* ») sont créés. L'alternance politique verra ces aides ciblées non monétaires se multiplier⁴⁰ avec en 2012-2013, le lancement du Chèque culture (« *vale cultura* »).

³⁵ Shantayanan Devarajan, Ritva Reinikka, « Making services work for poor people », in *Finance & development*, septembre 2003

³⁶ Beatrice Rogers, Jennifer Coates, *Filets alimentaires de sécurité et autres programmes similaires*, World Bank, 2002

³⁷ Elisabeth King, Laura Rawlings, Marybell Gutierrez, Carlos Pardo, Carlos Torres, « Colombia's Targeted Education Voucher Program: Features, Coverage, and Participation », in *Impact Evaluation of Education Reforms*, The World Bank, 1997

³⁸ Peter Sanford, Anna Gorter, Micol Salvetto, *Vouchers for health*, World Bank, avr il 2002

³⁹ Cécile Lefèvre, « Organismes internationaux et protection sociale en Russie, analyse de trois types de discours des années 1990 », *Le courrier des pays de l'est*, la Documentation française, 2003

⁴⁰ Le Président brésilien Luis Ignacio Da Silva regroupera ces bons dans un pack spécial familles appelé Bolsa Familia

Les critiques du ciblage systématique des aides ont été cependant assez vives. Constatant que les résultats ne semblaient pas être à la hauteur des espérances, les experts ont fait évoluer le modèle vers un système toujours basé sur une population définie, mais où l'aide était désormais fonction d'une action à réaliser, afin de changer le comportement des bénéficiaires.

C'est ce que l'on a appelé les transferts monétaire conditionnels ou « *conditional cash transfers* » qui vont enrichir les filets de sécurité sociale en proposant certes une aide financière directe ou par l'intermédiaire d'un chèque, mais dont l'usage sera encadré dans un but de développement (dans le cas d'une action de lutte contre la pauvreté) ou d'effectuer une action spécifique (se soigner, éduquer ses enfants...)

Les transferts monétaires conditionnels et le « *care* » vont être évoqués, en France, lors du débat politique et parlementaire autour de plusieurs lois. Dans un premier temps, le gouvernement d'Edouard Balladur mettra en place le Chèque emploi service à travers la loi du 20 décembre 1993. Ce chèque, qui avait d'abord des visées de simplification administrative et de lutte contre le travail clandestin n'aura pas le succès escompté, car le secteur des services à la personne n'est pas encore structuré et que le « *social care* » à la française, n'est pas encore financé.

Il faudra attendre l'alternance de 1997 pour que le « *social care* » se structure en France et qu'une aide non récupérable aux personnes âgées dépendantes couvrant une population plus large voit le jour en 2001⁴¹. L'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) a eu de nombreuses conséquences sur la façon de verser et de gérer l'aide sociale en France. Il s'agit en outre de la traduction concrète de la notion de « *social care* ». Devant le succès de cette aide versée par les Conseils Généraux, le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin qui succèdera à celui de Lionel Jospin va créer un moyen de paiement spécifique en améliorant le chèque emploi service.

Soucieux de promouvoir les services à la personne, Jean-Louis Borloo, alors Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, a mis en place tout un dispositif d'exonération de charges et développé un outil, le Chèque Emploi Service Universel (CESU), qui peut être prépayé et utilisé pour régler des prestations sociales. C'est à partir du renouveau de cet outil que le chèque va investir durablement les politiques sociales locales françaises. En effet, une fois que l'outil est organisé et régulé par l'Etat, il va pouvoir se déployer.

⁴¹ Loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie

Le mécanisme de diffusion du chèque à vocation sociale dans les collectivités territoriales semble donc complètement indépendant de celui qui a vu se multiplier les chèques permettant de verser et de matérialiser des aides facultatives. Pour ces derniers, la diffusion a emprunté des canaux très internes (les collectivités ont beaucoup communiqué entre elles par le biais de réseaux formels et informels) et les pionnières semblent assez bien identifiées (le Conseil Régional Rhône-Alpes est le plus souvent cité comme précurseur).

L'Etat n'a donc que très peu joué un rôle de médiation dans la diffusion des chèques faits « *sur mesure* » en fonction du type de subvention individuelle à verser. Le support lui-même a évolué et on assiste aujourd'hui à l'émergence de chèques qui n'en sont plus physiquement (les cartes à puce par exemple) mais qui en conservent les caractéristiques.

En matière sociale, les dépenses pouvant être versées par chèque sont le plus souvent des aides obligatoires qui ont été créées par l'Etat et les outils permettant d'en assurer le paiement également. L'Etat a donc ici un rôle non négligeable dans leur diffusion contrairement aux autres aides versées par chèques.

Pour autant, et nous nous efforcerons de vérifier cette hypothèse tant dans la recherche sur sources que lors des entretiens, les dispositifs sociaux et facultatifs, s'ils ne sont pas arrivés de la même façon et n'ont pas exactement le même type de diffusion entre collectivités n'en sont pas moins des chèques comparables à des « *vouchers* ». Ils sont des dispositifs ciblés permettant à une politique publique de remplir des objectifs précis tels que décrits par les auteurs anglo-saxons.

3. Structuration de la recherche

La première moitié de l'étude (du chapitre 1 au chapitre 8) est donc consacrée à l'analyse des différentes sources, particulièrement anglo-saxonnes, que nous avons eu l'occasion d'étudier. Il sera nécessaire de définir précisément ce qu'est un chèque puis d'examiner la façon dont l'aide sociale en France a suivi une évolution de plus en plus individualiste, s'adaptant en ce sens à une tendance mondiale. Cette recherche, basée principalement sur l'étude de la littérature, permet de dresser un constat: les chèques utilisés par les collectivités françaises permettant d'attribuer une aide individuelle ont tous une même racine mais sont apparus selon deux mécanismes bien différents.

La seconde moitié de l'étude (du chapitre 9 au chapitre 16) est consacrée à l'analyse des différents terrains étudiés. Le choix de ces terrains a été particulièrement complexe tant les chèques sont utilisés au sein de nombreuses collectivités françaises. Une fois les terrains sélectionnés, il a sans doute été plus simple de choisir les acteurs à interroger.

En effet, l'organisation des administrations territoriales est particulièrement segmentée et dans la plupart des cas, la gestion du dispositif par chèque est attribuée à des agents opérationnels identifiés. Sur les trois terrains sélectionnés, il s'est donc agi de trouver la personne se situant au premier niveau du chèque. Le principal écueil se situait au niveau de la méthodologie et de notre position. Nous connaissions dans la plupart des cas l'interlocuteur grâce à nos précédentes fonctions professionnelles⁴². Il a donc fallu questionner notre position de « *praticien-chercheur* » expression que nous empruntons à Catherine De Lavergne⁴³, en permanence, notamment dans la façon de mener les entretiens et d'aborder le sujet.

De même, la hiérarchie administrative des collectivités permet assez aisément d'identifier les quelques échelons les plus pertinents jusqu'au plus stratégique. Notre connaissance préalable du terrain nous a permis d'échapper à des filtres et à des réactions de méfiance. Lors des retranscriptions et de l'analyse des propos des acteurs, l'essentiel aura été de comparer les arguments déployés par les acteurs avec ceux définis par les analystes anglo-saxons du « *voucher* ».

Il apparaît en effet très important d'observer qualitativement la façon dont le chèque était perçu par les acteurs administratifs au sein des collectivités, avant de faire de même au niveau politique. Si d'emblée, les élus ayant mis en place le Chèque culture Rhône-Alpes n'ont aucun mal à assumer l'origine néolibérale du chèque et d'en exposer un argumentaire que l'on retrouve tout à fait dans l'analyse littéraire, cette filiation n'est pas revendiquée au sein des collectivités l'ayant mis en place ultérieurement.

L'objet étant factuellement le même, nous nous sommes attelés à analyser le discours et les arguments des acteurs par rapport à l'objet. Si l'outil est devenu neutre politiquement (au moins en apparence), les arguments qui justifiaient son utilisation sont-ils les mêmes que ceux qui ressortent de l'analyse des sources anglo-saxonnes et des principaux auteurs spécialistes

⁴² J'étais « consultant » au Département des Relations Institutionnelles du Groupe Chèque Déjeuner jusqu'en 2011. Ma fonction était justement de susciter la création de chèques au sein des collectivités locales. Je connaissais donc la plupart des acteurs interrogés lors de l'enquête.

⁴³ Catherine De Lavergne, « La posture du praticien-chercheur : un analyseur de l'évolution de la recherche qualitative », *Recherches qualitatives*, Hors Série n°3, 2007, p 28-41

du « *voucher* » ? Une bonne partie de l'analyse des retranscriptions de la trentaine d'entretiens a consisté en une comparaison entre les arguments définis dans la littérature et les représentations du chèque par les acteurs afin d'y déceler d'éventuelles analogies.

L'analyse des terrains a permis, outre de décrire les schémas et jeux d'acteurs internes aux collectivités, d'analyser de façon plus détaillée le schéma de dépendance au chemin que peut constituer la présence du chèque au sein d'une collectivité. En effet, les décisions postérieures à la mise en place du chèque concernant la politique couverte par ce dernier semblent dans certains cas, être complètement dictées par le fait que le chèque est là et que les décideurs publics paraissent être contraints par son existence, reproduisant en cela la notion de « *path dependency* » définie notamment par Paul Pierson⁴⁴.

Outre les méthodes d'analyse du discours et de la représentation par une approche de type phénoménologique, la recherche a permis de considérer l'entretien comme une « *source privilégiée d'accès aux ressources des acteurs* » pour reprendre la définition de Florence Weber et Stéphane Beaud⁴⁵. L'étude et les entretiens que nous avons menés vont tout à fait dans ce sens, et répondent à deux impératifs.

Tout d'abord celui visant à inscrire les faits dans un contexte de sens, dans un but informatif. Le fait de disposer de ressources parfois très administratives ou commerciales ne permet pas réellement de reconstituer des schémas de prise de décision et de connaître précisément la façon dont les choses ont pu historiquement se passer. Recueillir les propos des acteurs permet donc, dans un premier temps, d'apporter quelques précisions factuelles qui permettent d'éclairer un peu mieux les sources écrites, parfois très arides et peu détaillées.

Cette pratique de l'entretien visant à recouper des sources et à pratiquer ce que les journalistes appellent le « *fact checking* » a été particulièrement bien adapté à la science politique notamment par une contribution de Jean-Claude Thoenig⁴⁶. Ce recoupement d'informations a été particulièrement utile compte-tenu de ma position d'acteur et donc, ma difficulté à prendre parfois du recul sur des faits en apparence évidents. Le fait de les vérifier systématiquement a permis de nuancer fortement les lieux communs forgés par trois années de pratique professionnelle dans le secteur étudié.

⁴⁴ Paul Pierson, « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *American Political Science Review*, n°94, 2000, p 251-267

⁴⁵ Florence Weber, Stéphane Beaud, *Guide de l'enquête de terrain*, La Découverte, 2003

⁴⁶ Jean-Claude Thoenig, « L'analyse des politiques publiques », in Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir), *Traité de science politique*, Paris, PUF, vol 4, 1985

Toutefois, si la vérification des hypothèses a été certes importante dans l'administration des entretiens, l'analyse des représentations des acteurs clés du chèque l'a été beaucoup plus. Le cœur de la problématique repose en effet sur le fait que les arguments développés par les acteurs ressemblent beaucoup à ceux définis par les théoriciens et analystes anglo-saxons du « *voucher* » donnant à cet outil en apparence neutre une connotation néolibérale que les acteurs ne revendiquent pas ou très peu.

Questionner la représentation d'un objet et le sens que l'interlocuteur lui donne relève de l'approche phénoménologique. Alex Mucchielli, dans le dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales indique que le but de cette approche est de « *recueillir de multiples descriptions de mêmes objets ou phénomènes provenant de sujets différents pour essayer de trouver ce qu'il y a de commun à ces différentes approches.* »⁴⁷

Il nous aura donc fallu emprunter à cette approche pour permettre à chaque acteur de donner une représentation d'un même objet : le chèque. Le fait de choisir et de sélectionner un échantillon sera, pour Mucchielli : « *une opération mentale qui suppute les différences et les analogies et qui conclut à la validité du recueil, car la situation sujet-objet concerne la recherche. Dans cette opération, le processus intellectuel de comparaison est à l'œuvre* »⁴⁸. Le choix de la qualité de la personne interrogée nécessite donc une opération intellectuelle, une comparaison de la part du chercheur.

Pour reprendre les conseils d'Howard Becker dans son ouvrage sur l'enquête en sciences sociales⁴⁹, il est parfois nécessaire de revenir sur les canons de l'administration d'entretien lorsqu'il est impossible de faire autrement. Howard Becker explique qu'il a dû effectuer des contorsions dans l'administration de ses entretiens avec des musiciens de jazz et être d'autant plus vigilant sur les représentations des acteurs qui devaient être analysées à l'aune de ses propres représentations, lui-même étant un musicien de jazz.

Pour cela, le parti pris a été de ne pas forcément s'inscrire dans un entretien de très longue durée (rare ont été les échanges durant plus d'une heure et demi) mais davantage de laisser la personne expliquer ce que représente le chèque pour elle et comment elle se situe dans le processus de décision, d'utilisation de cet outil.

⁴⁷ Alex Mucchielli, *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales*, Armand Colin, 1996

⁴⁸ Alex Mucchielli – « Les processus intellectuels fondamentaux sous-jacents aux techniques et méthodes qualitatives », *Recherches qualitatives*, Hors Série n°3, 2007, p 1-27

⁴⁹ Howard Becker, *Les ficelles du métier*, La Découverte, 2002

Il n'a jamais été question de vérifier des hypothèses et la grille d'entretien ne cherche d'ailleurs pas à faire un inventaire des arguments utilisés, ni à croiser les données anglo-saxonnes avec les propos recueillis. La durée et le nombre d'entretiens retranscrits correspondent toutefois aux standards des recherches qualitatives en sciences sociales. Ainsi, Chantal Royer, Colette Baribeau et Audrey Duchesne⁵⁰, dans une étude comparative de 31 études qualitatives constatent une durée moyenne d'une heure environ, jamais inférieure à 30 minutes et allant parfois jusqu'à 3 heures. De même, le nombre d'entretiens par études est situé entre 20 et 39 sujets. Notre étude correspond donc bien aux canons des sciences sociales tant en terme de durée des entretiens qu'en matière de nombre de sujets composant l'échantillon.

L'objectif des entretiens était donc d'obtenir un témoignage sur le chèque, une représentation des acteurs. C'est en assurant la retranscription des enregistrements et en relisant les textes qu'il nous a été possible d'établir des concordances et des ressemblances entre les arguments développés dans la littérature et ceux des acteurs français, ces derniers insistant cependant sur la neutralité de tels dispositifs (à l'exception notable des acteurs du chèque culture Rhône-Alpes mis en place en 1993-94).

Les entretiens ont permis d'obtenir des rapprochements entre les arguments trouvés dans la littérature anglo-saxonne et les représentations des acteurs. Ils ont donc tout à fait conforté l'hypothèse selon laquelle si les racines libérales ne sont pas assumées, les objectifs et les buts des politiques de chèque semblent être les mêmes d'un côté et de l'autre de l'Atlantique. Les réponses sont apparues de façon assez évidente (et sont retranscrites dans l'étude) grâce à la façon d'administrer le questionnaire.

D'abord, l'approche phénoménologique nous a appris à interroger le sujet en profondeur, d'une manière naïve. Nous avons adopté une situation dialogique réfléchissante, pour reprendre Christine Bruchez, Fabienne Fasseur et Marie Santiago⁵¹ : « *dans l'interaction de la recherche, le chercheur et le sujet explicitent le vécu et favorisent l'activité de construction de sens du monde vécu à travers une situation dialogique réfléchissante* ».

⁵⁰ Chantal Royer, Colette Baribeau, Audrey Duchesne, « Les entretiens individuels dans la recherche en sciences sociales au Québec : où en sommes-nous? Un panorama des usages », *Recherches qualitatives*, Hors Série n°7, 2009, p 64-79

⁵¹ Christine Bruchez, Fabienne Fasseur, Marie Santiago, « Entretien phénoménologiques et entretiens focalisés sur l'activité : analyse comparative, similitude et variations », *Recherches qualitatives*, Hors Série n°3, 2007, p 98- 125

Par ailleurs, nous avons privilégié le « *comment* » au « *pourquoi* » pour reprendre Sylvain Laurens⁵² et surtout Howard Becker, l'acteur s'est senti libre de répondre en parsemant son discours de justifications reprenant les arguments libéraux traditionnels. Ma situation personnelle et l'interaction créée a ici été plutôt intéressante car les interlocuteurs se sont souvent vite pris au jeu en débordant parfois du cadre de l'entretien, me prenant parfois pour le représentant du fournisseur que j'avais pu être.

Si l'entretien est souvent présenté comme un « *impératif instrumental* » dans l'analyse des politiques publiques⁵³, il n'est parfois pas indispensable et d'excellentes monographies pourraient être publiées sans que l'entretien n'y figure⁵⁴ (ou au moins sans qu'on lui accorde une telle centralité dans l'étude). Toutefois, dans la recherche qu'il nous a été donnée de mener et dans la présente restitution, l'entretien et l'analyse de son contenu apparaissent comme des éléments essentiels pour trouver une solution à la problématique.

Il n'aurait en effet sans doute pas été possible, en cherchant toutes les sources imaginables, de trouver une explication suffisamment détaillée au phénomène de diffusion du chèque au sein des collectivités françaises sans pouvoir étudier avec précision les arguments développés par les acteurs. L'absence d'entretiens n'aurait notamment pas permis d'effectuer un rapprochement entre les chèques sociaux utilisant des titres encadrés par l'Etat et les chèques construits sur mesure pour verser une aide individuelle à une population ciblée. Ainsi, s'il n'apparaît pas toujours indispensable, l'entretien a été ici essentiel pour vérifier plusieurs de nos hypothèses.

La problématique que nous avons choisi de traiter au cours de la présente étude part d'une observation factuelle : les dispositifs par chèque ont connu une diffusion rapide et continue depuis la fin des années 1990 jusqu'aux années 2010. Cette notion de diffusion s'est faite par l'intermédiaire de plusieurs médiateurs que l'étude permettra d'identifier, via un certain nombre de réseaux formels ou informels, en soulignant le rôle des prestataires privés de services (les émetteurs de chèques) et en développant de nouveaux arguments autour de cet outil, permettant de mettre de côté ses aspects les plus libéraux.

⁵² Sylvain Laurens, « “Pourquoi” et “comment” poser les questions qui fâchent ? – Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des ‘imposants’ », *Genèses*, vol 69, n° 4, 2007, p. 112-127

⁵³ Philippe Bongrand, Pascale Laborier, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p 73-111

⁵⁴ Gilles Pinson, Valérie Sala Pala, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, n° 5, volume 57, 2007, p 555-597

Ainsi, après avoir défini le chèque comme un outil de politiques publiques autour duquel les politologues et économistes anglo-saxons ont bâti une argumentation néolibérale en se basant sur une série d'arguments très précis, nous vérifierons l'hypothèse selon laquelle cet outil s'insère parfaitement dans l'évolution très individualiste de l'aide sociale et qu'il correspond aux chèques mis en place au sein de plusieurs collectivités territoriales françaises. La diffusion du chèque, qui s'explique par plusieurs facteurs et notamment par le rôle prépondérant d'acteurs privés ayant repensé leur « *business model* » autour de ce type de dispositifs ciblés à destination des collectivités territoriales, aura donc permis d'en diffuser l'argumentation sans pour autant que les acteurs ne s'en aperçoivent, ou en tout cas sans qu'ils revendiquent cette filiation.

Le chèque français a donc repris la totalité des arguments anglo-saxons et en a développé de nouveaux, tout particulièrement celui consistant à rendre visible et tangible l'aide individuelle versée à une population ciblée.

L'étude s'est donc évertuée à vérifier ces hypothèses une à une afin d'essayer de donner corps à cette problématique et d'analyser un outil auquel on n'a peut-être pas prêté suffisamment attention.

4- Terrains et méthodes

L'analyse de la littérature nous permet de développer plusieurs hypothèses quant à la nature du chèque et à la façon dont les pouvoirs publics peuvent l'utiliser. Les travaux des chercheurs américains en particulier peuvent laisser entrevoir un argumentaire autour du chèque. L'objectif de la recherche de terrain est, nous l'avons vu, de vérifier si l'argumentaire se retrouve dans les propos recueillis par les acteurs interrogés.

L'étude de terrain porte donc sur l'utilisation du chèque par les collectivités françaises et sur les représentations qu'ont les acteurs de cet objet. Le premier constat paraissant assez évident que nous formulerons est que les collectivités françaises « *aiment* » le chèque sous toutes ses formes.

4.1 Le chèque dans les collectivités

a. La multitude de dispositifs régionaux

En recoupant notamment les données internes aux émetteurs de titres⁵⁵ qui sont les principaux prestataires de services des collectivités qui mettent en place des dispositifs de versement des aides par chèques et des études du ministère de la culture⁵⁶, on s'aperçoit que la totalité des Conseils Régionaux français ont mis en place un dispositif de type « *chèque* » dans des domaines très variés dont nous n'allons citer que quelques exemples sans prétendre à l'exhaustivité:

- Un chéquier « formation » au Conseil Régional Poitou-Charentes ainsi présenté:
*« Dans le cadre de sa politique de soutien à l'emploi, la Région Poitou-Charentes a lancé en 2006 une mesure concrète à travers le « Chèque-Services Femmes Régional », titre accordant une aide financière de 300 euros par mois de formation. Utilisable chez les différents organismes de Services à la Personne, ce titre est destiné en particulier aux femmes en recherche d'emploi ou aux hommes seuls ayant à charge un ou plusieurs enfants, soit environ 2000 bénéficiaires par an. »*⁵⁷
- Un chéquier destiné aux apprentis, permettant l'acquisition par les jeunes en apprentissage de leur premier équipement professionnel (il existe dans une majorité de Conseils Régionaux sous des formes différentes, on peut le trouver sous format « papier » mais aussi sous forme de carte comme en Rhône-Alpes).
- Un chéquier « gratuité des manuels scolaires » permettant aux lycéens de financer leurs livres scolaires (on peut également les trouver dans presque toutes les régions, dont Rhône-Alpes sous forme de bons papier ou de cartes).

⁵⁵ Nous nous baserons sur des documents internes du Groupe Chèque Déjeuner

⁵⁶ François Rouet (dir), « Cartes et chèques culture : dispositifs et mise en œuvre », *Culture études*, n°6, 2009, p 1-8

⁵⁷ Plaquette publicitaire du Groupe Chèque Déjeuner destinée aux collectivités, consultable en annexe

- Un chéquier « *culture* » et « *loisirs* » qui permet à des lycéens et apprentis de se fournir en services et biens culturels et de loisirs auprès de plusieurs milliers de partenaires.
- Un chèque « *sport* » fonctionnant sur le même principe, permettant l'acquisition d'une licence sportive ou la découverte d'une activité.
- Un chéquier « transports » comme dans la Région Centre où « *le Conseil Régional du Centre s'est engagé activement pour favoriser le déplacement des jeunes en mettant en place des abonnements spécifiques appelés « TER BAC + » et « TER Apprenti ». Les quelques 10 000 bénéficiaires ont profité d'une réduction de 50% sur le parcours entre le domicile et le lieu d'études dans les trains 2ème classe et les autocars circulant en région Centre et de plus de 50 % de réduction sur l'ensemble de la région les week-ends et jours fériés* »
- Des chèquiers « *énergies renouvelables* » qui se sont multipliés plus récemment à partir de l'exemple de la Région Provence-Alpes-Côte-D'azur qui, dès 2003, a « *fait du développement des énergies renouvelables une priorité et favorise notamment l'utilisation de l'énergie solaire thermique chez les particuliers. C'est dans ce cadre qu'elle a mis en place en octobre 2003 son dispositif « Chéquier Energies Renouvelables » dont le montant de 700 à 3000 euros constitue une grande aide au financement de l'installation d'un chauffe-eau solaire ou d'un système solaire combiné et photovoltaïque. Environ 6000 bénéficiaires par an profitent de ce projet dans un réseau de plus de 1540 partenaires développé continuellement* »

Au total, plus d'une cinquantaine de politiques régionales⁵⁸ sont financées à l'aide d'un dispositif par chèque.

L'objectif de l'étude n'est toutefois pas de comptabiliser le nombre précis d'aides versées par chèque. Ce serait une entreprise complexe car les administrations régionales, y compris l'encadrement supérieur, ne connaissent parfois pas les modalités de versement de toutes les

⁵⁸ Estimation du Groupe Chèque Déjeuner en 2010 (document interne reproduit en annexe)

aides aux particuliers de leur propre collectivité (les entretiens menés montrent notamment que les dispositifs les moins médiatisés sont souvent peu connus par les agents eux-mêmes⁵⁹).

Par ailleurs, un dispositif par chèque peut couvrir plusieurs politiques publiques et la volonté de l'exécutif régional est parfois de regrouper toutes les aides à travers un seul support comme en Rhône-Alpes et en Auvergne.

Pour cette dernière collectivité, si l'on en croit son site internet, la carte « *jeunes nouveau monde* » permet de « *satisfaire les besoins élémentaires dans les domaines suivants : assurance logement, mutuelles, permis de conduire, abonnements de transports en commun, contraceptifs, frais de scolarité, frais de restauration dans les Resto U, l'IUFM, les lycées offrant une formation post-bac et les Foyers de Jeunes Travailleurs.* »⁶⁰

Il est donc particulièrement complexe de cibler un nombre précis de politiques « *couvertes* » par un seul dispositif de type « *chèque* » au niveau régional. Il apparaît cependant logique qu'une collectivité soit naturellement disposée à aider les personnes concernées par ses compétences obligatoires.

Ainsi, les usagers de la formation professionnelle ou de l'apprentissage, les lycéens ou les personnes utilisant les transports régionaux pourront faire l'objet d'une aide individuelle versée par le Conseil Régional sans pour autant que cette aide ne soit prévue dans la législation. Il s'agira certes d'une aide « *facultative* », mais qui s'adressera quasiment uniquement à un public « *client* » de la collectivité.

La totalité des Conseils Régionaux aident d'une façon ou d'une autre les lycéens à acquérir leurs manuels scolaires en utilisant une aide ciblée qui touche souvent la totalité des lycéens avec un montant modulable en fonction du niveau de formation (c'est le cas par exemple du Chèque livres du Conseil Régional d'Auvergne où l'aide va de 40 à 120 euros) ou de la situation sociale de la famille (c'est le cas de la bourse aux lycéens d'Alsace qui est réservée aux ménages peu imposables). Parfois le Conseil Régional achète directement les manuels et les distribue au sein des lycées, c'est le cas en Languedoc-Roussillon.

On retrouve également dans toutes les régions des aides comparables à l'équipement des élèves en apprentissage qui peuvent se faire sous forme de chèque (Nord-Pas-de-Calais,

⁵⁹ En PACA notamment, mais aussi en Rhône-Alpes, les fonctionnaires interrogés s'occupant des aides destinées aux jeunes connaissent à peine l'existence du chèque énergie renouvelables

⁶⁰ <http://www.cartejeunes-nouveaumonde.fr/welcome.do> consulté le 19 mars 2013

Rhône-Alpes avec la carte M'RA), de bourses en fonction des ressources (Alsace), d'aide financière directe (Bretagne) ou encore de matériel distribué directement au sein des centres de formation d'apprentis (Languedoc-Roussillon).

Les aides correspondent souvent au public ciblé par les compétences obligatoires des Conseils Régionaux qui peuvent ainsi « offrir » quelque chose de plus au public dont ils ont la charge. On assiste cependant de plus en plus à l'émergence soit d'aides individuelles qui ne correspondent pas à des compétences particulières des Conseils Régionaux, soit d'aides qui « empiètent » sur les compétences d'autres collectivités, ou de l'Etat⁶¹.

C'est le cas des aides destinées aux jeunes dans le domaine du sport, de la culture et des loisirs (mais elles sont souvent réservées aux lycéens et apprentis, cibles privilégiées des Conseils Régionaux) qui ont tendance à voir leur public et leur domaine d'intervention s'élargir de plus en plus avec l'idée, que l'on trouve chez certains élus et chez les fonctionnaires territoriaux interrogés, de faire du Conseil Régional un « *acteur de l'autonomie des jeunes* ».

Sarah Boukaala, Conseillère Régionale Rhône-Alpes déléguée à la jeunesse évoque ce changement de façon très claire :

*« Et puis là, il y a une volonté politique qui est en marche, c'est vraiment de passer sur une carte qui ne serait plus la carte du lycéen, mais la carte de tous les jeunes de Rhône-Alpes, quel que soit leur statut, puisqu'aujourd'hui, il n'y a pas que les lycéens qui ont la carte M'RA mais ça reste très ancré dans la tête des lycéens – par exemple, c'est ouvert aux jeunes des missions locales mais on a très peu de jeunes de missions locales qui font leur demande, on va passer d'une carte lycéens pour le développement personnel à une carte « autonomie » pour toute la jeunesse de Rhône-Alpes, en tout cas, c'est l'ambition. »*⁶²

Un des responsables de la carte M'RA au Conseil Régional évoque également cette notion d'autonomie et de regroupement de politiques publiques non liées aux compétences du Conseil Régional au sein de la carte M'RA :

« il y a une note de Sarah Boukaala qui est partie au Président, cosignée par la Vice-Présidente en charge des lycées, justement, en suggérant d'aller au-delà, en allant dans la

⁶¹ C'est le cas en Auvergne avec la carte destinée aux jeunes adultes. On retrouve cette tendance à « empiéter » sur le domaine d'autres collectivités dans les dispositifs créés par certains Conseils Généraux.

⁶² Entretien avec Sarah Boukaala mené le 27 septembre 2012 consultable en annexe

direction de l'aide à l'autonomie des jeunes, en proposant aussi d'intégrer éventuellement les autres aides, de profiter du savoir-faire M'RA pour intégrer d'autres dispositifs de la Région. Donc on va dire, à terme, on va peut-être être encore plus « assembleurs » qu'aujourd'hui en proposant de récupérer la gestion de certains dispositifs dans un souci de lisibilité aussi pour que le jeune qui a connu la Région à travers M'RA, et bien le jour où, quand il est étudiant, qu'il dépose un dossier de mobilité à l'étranger, qu'on récupère ses données, qu'on puisse lui proposer de mettre à jour, qu'il y ait une espèce d'unité de lisibilité de la politique jeunesse en général. »⁶³

Cette volonté d'aller au-delà des compétences dévolues au Conseil Régional se retrouve également dans le domaine de l'aide aux particuliers souhaitant s'équiper de dispositifs utilisant les énergies renouvelables.

Lancé en Provence-Alpes-Côte-D'azur en 2003, le chèque « *énergies renouvelables* » permet à ses bénéficiaires de se voir attribuer une aide forfaitaire pour l'installation à leurs domiciles de certains équipements.

Il ne s'agit pas d'une compétence légale régionale mais les Conseils Régionaux attribuent tous ce type d'aide sous une forme ou sous une autre⁶⁴ souvent en complément d'autres collectivités d'échelon inférieur mais également de l'aide de l'Etat versée sous forme de crédit d'impôt.

Ces aides peuvent prendre la forme d'une aide forfaitaire sous forme de subvention (Alsace), d'un prêt bonifié (Aquitaine, transformé en 2012 en chèque énergies renouvelables), en prise en charge d'une part des travaux d'installation (Basse-Normandie) et bien sûr en chèque énergies renouvelables qui ont cours dans une dizaine de Conseils Régionaux.

b. Une double identité des chèques départementaux ?

On retrouve aussi le chèque dans d'autres collectivités sous des formes différentes. Ainsi, les Conseils Généraux sont les deuxièmes collectivités françaises les plus utilisatrices de chèques

⁶³ Entretien mené le 8 octobre 2012 consultable en annexe

⁶⁴ Enerplan, « Aides régionales et locales 2009 pour l'énergie solaire, en complément du crédit d'impôt de 50% », *Enerplan*, 18 juin 2009

dans le versement d'aides et de subventions à des bénéficiaires⁶⁵. On a tendance, et ce fut notre cas au début de la recherche⁶⁶, à considérer qu'il faut séparer l'étude des chèques utilisés pour verser des aides sociales légales et ceux, souvent similaires aux chèques édités par les Conseils Régionaux, qui créent ou remplacent une subvention facultative.

C'est d'ailleurs ainsi que nous avons articulé le travail de recherche notamment après avoir écouté les témoignages de fondateurs du premier dispositif de « *Chèque culture* » diffusé à l'échelle d'une Région (Rhône-Alpes) qui ont indiqué s'être directement inspirés du chèque éducation anglo-saxon.

Il a donc fallu séparer dans la partie théorique la notion de chèque et la notion d'innovation dans l'aide sociale pour finalement s'apercevoir que les analystes anglo-saxons du chèque ont une vision très utilitariste de cet objet, y voyant avant tout un outil dont l'usage peut être réservé à des fins très différentes. Cette vision s'avère particulièrement utile pour l'étude de l'objet telle que nous l'avons conçue.

Ainsi, Eugene Steuerle indique que certes, la notion de « *libre-choix* » donné au bénéficiaire d'un chèque est importante, mais qu'un chèque peut être également utilisé pour accroître la compétition entre les fournisseurs, remplacer un autre programme public, encadrer la dépense publique en s'assurant d'une bonne allocation de cette dernière, rationaliser une dépense publique, subventionner complètement ou partiellement la fourniture d'un bien ou d'un service⁶⁷...

Nous vérifierons donc l'hypothèse selon laquelle un chèque de type « *social* » utilisé par un Conseil Général français est semblable dans sa finalité et la façon dont les acteurs se le représentent à un dispositif de type « *carte M'RA* » qui permet de financer une grande partie des loisirs, des études, de la vie quotidienne d'un lycéen ou d'un apprenti rhônalpin.

⁶⁵ Cela n'est pas tout à fait exact car les Communes, ou plutôt les CCAS versent une partie importante de l'aide sociale aux plus démunis par le biais de « *Chèques d'accompagnement personnalisé* » que l'on appelle parfois abusivement les « *bons alimentaires* ». Ces dispositifs sont quasiment tous identiques et ne présentent pas l'intérêt et la diversité que l'on peut retrouver dans les chèques départementaux et régionaux.

⁶⁶ Ce biais intellectuel a été dû particulièrement à deux éléments : d'abord les entreprises émettrices de chèques se divisent commercialement souvent en deux « types » de dispositifs : ceux couvrant le champ de l'action sociale classique et ceux, fabriqués « sur mesure », destiné à d'autres formes d'aides. Par ailleurs, bien qu'ayant la même forme, les chèques sociaux sont en France quasiment toujours des titres encadrés par l'Etat (CESU, chèques d'accompagnement personnalisés) alors que les autres chèques sont des moyens de paiement inventés de toute pièce (carte à puce, chèques « *originaux* »...)

⁶⁷ Eugene Steuerle (dir), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institute, 2000

Nous pouvons, à partir de l'analyse de la littérature anglo-saxonne et tout particulièrement les analystes des outils de politiques publiques, supposer que l'usage du chèque répond à plusieurs besoins et qu'il suffit à la collectivité souhaitant remplacer une subvention ou une aide sociale par un chèque de moduler les différents objectifs d'une politique de ce type tels qu'ils ont été définis par la littérature, très abondante, sur le « *voucher* ».

Ainsi, un « *Chèque Emploi Service Universel* » versé par un Conseil Général français sera, c'est l'hypothèse que nous vérifierons, sans doute faiblement motivé par l'idée d'introduire le « *libre-choix* » pour son bénéficiaire, mais sera davantage utilisé pour encadrer la dépense du Département et garantir une meilleure allocation des ressources, tout en permettant de réaliser des économies sur un poste budgétaire très lourd pour un Conseil Général : l'action sociale et la solidarité.

L'argumentaire développé à propos d'un dispositif régional destiné aux lycéens et leur permettant d'accéder à des services culturels et à financer une partie d'une licence sportive met quant à lui davantage l'accent sur la notion de libre-choix (« *d'autonomie* » pour reprendre les extraits d'entretiens avec les personnes ayant à gérer politiquement ou techniquement ces dispositifs), sur l'orientation de la dépense du bénéficiaire, mais beaucoup moins sur l'économie budgétaire puisqu'il s'agit justement d'une aide tout à fait facultative qui grève le budget de la collectivité.

L'hypothèse, que nous vérifierons grâce aux entretiens menés avec les acteurs, est que ces derniers développent des arguments similaires lorsqu'ils évoquent un dispositif social ou un dispositif de type « *loisirs* » mais qu'ils ne priorisent pas leurs arguments de la même manière.

Souvent, et c'est le cas dans les Conseils Généraux, ils ne font d'ailleurs pas spontanément, quand ils en connaissent l'existence, le rapprochement entre le dispositif de versement de l'aide sociale et le chèque « *loisirs* » ou « *énergies renouvelables* » présent au sein de leur collectivité.

Les départements sont ainsi de plus en plus nombreux à avoir opté pour un versement par chèques encadrés par la loi de plusieurs types d'aides sociales obligatoires. Ainsi, 17 départements avaient adopté en 2011 un système de chèque pour le versement partiel ou non de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie ou de la Prestation de Compensation du

Handicap. Ce nombre était passé en 2012 à 21 pour un montant total de 310 millions d'euros⁶⁸ sur 374 millions d'euros de CESU « sociaux » émis au total⁶⁹.

En parallèle, ils ont aussi créé, quasiment en même temps que les Conseils Régionaux, des chèques très variés :

- Le plus courant est le chéquier permettant d'accéder à la culture, aux loisirs et aux sports que l'on retrouve soit sous une forme gratuite avec les dispositifs comme le « *chéquier jeunes Isère* » ou Chèque « *Top dép'art* » dans la Drôme, ou nécessitant une participation financière du jeune, dans l'esprit du « *Chèque culture* » Rhône-Alpes des origines que l'on peut retrouver avec le « *Pass Cantal* » ou le *Chèqu'Ados* » du Conseil général de l'Aveyron, qui est sans doute celui, parmi les dispositifs départementaux existants, couvrant le plus de possibilités de financements pour les collégiens (allant d'un spectacle sportif à une aide au brevet de sécurité routière).

Ce type de dispositif permet d'ailleurs aux départements d'aller au-delà de l'aide aux collégiens en permettant parfois d'aider les lycéens.

Ainsi, le Président du Conseil Général du Cantal, interrogé dans le cadre d'une étude de l'Agence Nationale des Solidarités Actives indique que « *le Pass Cantal est une initiative du Conseil Général des jeunes que nous avons décidé de pérenniser. C'est un chéquier de réduction (100 euros de réduction pour un apport personnel de 8 euros) mis à la disposition des jeunes de 11 à 17 ans sans critère de ressources. Cela concerne 10 800 jeunes. [...] Initialement réservé aux 12-16 ans, le chéquier a été élargi aux 11-17 ans. Des modifications ont été apportées pour une meilleure utilisation des chèques, avec des cumuls possibles pour les adhésions dans le sport et la culture. Il est aussi désormais utilisable pour des activités saisonnières et donc disponible plus tôt. La saison dernière, nous avons ouvert le bénéfice du Pass aux jeunes scolarisés et logés à l'année en famille d'accueil dans le Cantal, ce qui a été apprécié.* »⁷⁰

⁶⁸ Catherine Maisonneuve, « Cesu social, un outil de gestion pertinent pour les départements », *La Gazette*, 5 mars 2012

⁶⁹ Association professionnelle des émetteurs de CESU, « Le CESU préfinancé : cinq ans de succès qui confortent sa vocation sociale et économique », *Communiqué de presse*, 15 novembre 2011

⁷⁰ Témoignage de Vincent Descoeurs recueilli le 10 juillet 2010 dans le cadre de la rédaction du chapitre : « Solutions et témoignages de collectivités sur le ciblage des aides : l'apport d'un émetteur de titres » in, Collectif, *Aides sociales, enjeux et politiques locales*, Agence Nouvelle des Solidarités Actives, 2010

On trouve également d'autres types de chèques pilotés par les Conseils Généraux permettant de remplacer des subventions plus originales :

- Financer son restaurant scolaire avec les « *chèques restauration* » du Conseil Général de l'Isère, versés tous les trimestres en fonction du quotient familial de la famille du collégien et valables auprès des cantines scolaires du département.
- Financer le permis de conduire des jeunes avec le chèque « *aide au permis de conduire* » du Conseil Général du Val d'Oise valable auprès des auto-écoles agréées du département (lancé en juin 2009)
- Rembourser une partie de l'abonnement de transport scolaire avec la « *carte Imagin'R* » du Conseil Général de Seine Saint Denis dont le remboursement se fait par une « *lettre chèque* ».
- Faciliter la mobilité des personnes en difficulté au Conseil Général du Puy de Dôme avec le « *Chéquier Mobiplus* » attribué aux personnes de plus de 60 ans, aux allocataires du RSA et aux jeunes en insertion, du Conseil Général de la Réunion avec le « *Pass transport* » et du Conseil Général du Var avec le « *chèque transport* » destiné aux personnes à mobilité réduite.
- Permettre aux familles de faire l'acquisition d'un siège auto pour leurs enfants en bas âge avec notamment le chèque « *bébé à bord 13* » dans les Bouches du Rhône de 2003 à 2005 et dans les Pyrénées Atlantique avec le chèque « *Opération bébé sécurité* » lancée en 2008.
- Aider au financement d'équipements en isolation thermique et d'énergies renouvelables avec le Chèque « *Habitat durable* » du Conseil général de Saône et Loire (2009-2012) et le Chèque « *Cesi*⁷¹ » du Conseil général de la Loire (2007-2010).

⁷¹ Chauffe-eau solaire individuel

Les départements sont donc d'importants consommateurs de dispositifs utilisant des chèques et pas uniquement, loin de là, dans le domaine de l'aide sociale, il convient donc de retenir parmi les terrains de recherche des Conseils Généraux pouvant donner un éclairage particulier à l'étude. Pour cela, nous privilégierons ceux utilisant un dispositif de chèque « *social* » et un dispositif de chèque permettant le versement d'une aide facultative.

4.2 Définir les terrains de recherche et éviter les biais

L'étude portant sur les collectivités territoriales, il s'avère nécessaire de définir des terrains de recherche qui permettent d'illustrer les problématiques de diffusion et d'utilisation des dispositifs par chèque.

a. Le choix difficile d'un Conseil Régional

L'objet de l'étude de terrain est d'abord de sélectionner un terrain régional particulier permettant de vérifier les hypothèses émises mais aussi de faire émerger d'éventuelles caractéristiques spécifiques du chèque tel qu'il est utilisé dans les collectivités françaises.

Le chèque est, nous l'avons vu, devenu un moyen de paiement particulièrement important au sein des collectivités territoriales, Conseils Généraux et Régionaux en particulier, pour aider les particuliers.

Il est très répandu et présent dans la quasi-totalité des régions métropolitaines, couvrant de très larges spectres de la politique de la collectivité, allant même au-delà des compétences obligatoires. Il se répand également de plus en plus, sous des formes parfois différentes, dans les Conseils Généraux français.

Parmi les Régions utilisant le chèque, le choix de Rhône-Alpes s'est imposé pour plusieurs raisons. D'abord parce que ce fut la première collectivité sur laquelle nous avons eu l'occasion de travailler entre 1998 et 2001 et que nous avons gardé les sources les plus

importantes et effectué des entretiens avec les dirigeants de l'époque dans le cadre d'autres recherches⁷².

Ensuite, et c'est essentiel, le Conseil Régional Rhône-Alpes fut le premier en 1993, à concevoir puis lancer un dispositif par chèque et à le poursuivre et le développer malgré un changement de majorité effectué dans des circonstances particulières⁷³.

Plusieurs autres régions auraient mérité un examen approfondi, en particulier le Conseil Régional d'Auvergne, aujourd'hui cité en exemple par les gestionnaires du dispositif rhônalpin qui cumule un chéquier « *livres scolaires* », un « *chèque énergies renouvelables* » depuis 2007 et un dispositif novateur de carte à puce destiné aux jeunes adultes auvergnats : la « *carte jeunes nouveau monde* ». Cependant, la jeunesse de ce dispositif, lancé en 2012 ne pouvait pas permettre une analyse précise tant au plan quantitatif que qualitatif.

Le Conseil Régional Nord Pas de Calais, qui cumule 5 dispositifs par chèque différents⁷⁴ destinés à tous type de publics aurait également pu être un terrain de recherche particulièrement riche, tout comme le Conseil Régional Poitou-Charentes, pionnier avec le chèque « *services femmes formation* », ayant mis en place le premier « *chèque contraception* » et disposant d'un chèque « *livres scolaires* ». Nous avons écarté ces terrains car ces chèques sont tous assez récents et semblaient avoir suivi des exemples d'autres collectivités.

Enfin, l'étude du Conseil Régional Provence-Alpes-Côte-D'azur aurait pu s'avérer particulièrement intéressante, notamment parce qu'il s'agit de la collectivité ayant créé le premier dispositif de type « *Chèque énergies renouvelables* » et que cette expérience a permis de diffuser cet outil dans près de la moitié des régions françaises, dans plusieurs départements et même au sein d'autres collectivités⁷⁵.

Nous avons au final choisi d'étudier davantage le Chèque culture Rhône-Alpes et son successeur la Carte M'RA ainsi que le Chèque énergie renouvelables Rhône-Alpes en les comparants à leurs homologues Provençaux : le « *chéquier ciné-lecture* » PACA créé en 2002

⁷² Dans le cadre de notre mémoire de fin d'études à l'IEP de Grenoble et de notre mémoire de DEA

⁷³ Notamment l'alternance de 1998 marquée par l'alliance de la droite et du Front National pour faire réélire l'exécutif sortant

⁷⁴ Le « chéquier solaire », « le chèque nature région » pour financer des « classes de découverte », le « chéquier livre et fournitures scolaires », le « chéquier équipement apprentis », et un dispositif de « bourses à la mobilité internationale »

⁷⁵ Par exemple, le chèque « énergies renouvelables » créé au sein de la Communauté du Pays d'Aix en Provence en 2009

et le « *chèque énergies renouvelables* » créé en 2003. Le Conseil Régional Rhône-Alpes avait en effet fait l'objet d'une première étude de terrain en 1999 et plusieurs entretiens avec les acteurs de l'époque avaient déjà été réalisés.

A propos de la réutilisation d'entretiens qualitatifs Magdalini Dargentas, Dominique Le-Roux, Anne-Claude Salomon et Mathieu Brugidou⁷⁶ nous livrent une analyse qui nous invite notamment à être particulièrement vigilants sur la méthodologie employée. En effet, « *Le recueil des entretiens s'inscrit dans des stratégies d'enquête. Vouloir réutiliser des entretiens réalisés par d'autres pose le problème de la mise en commun de méthodologies* ». Il a donc fallu être particulièrement attentif à la réutilisation des entretiens datant parfois de plus de dix ans et dont la finalité était différente.

Les entretiens menés nous ont notamment permis de constater que ces dispositifs se sont mutuellement inspirés et que l'entreprise émettrice a pu jouer le rôle de médiateur entre les différentes collectivités dans une démarche d'ordre commercial.

b. Le choix des terrains départementaux

Concernant les Conseils Généraux, nous avons fait le choix de sélectionner deux départements disposant à la fois d'un chèque permettant de verser une aide sociale légale (il n'en existait qu'une quinzaine au début de l'étude) et qui aient lancé également un chèque permettant de verser une aide facultative originale.

L'un des terrains idéaux aurait été celui du Conseil Général des Bouches du Rhône avec le chéquier « *Latitude 13* » créé dès 2004 et le « *Ticket CESU 13* » créé en 2006, permettant de financer les aides sociales légales destinées aux personnes ayant besoin d'une aide à domicile (dans le cadre de la Prestation de Compensation du Handicap et de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie).

La situation politico-judiciaire et l'exposition médiatique du Conseil Général ont rendu la recherche de sources et surtout l'administration d'entretiens qualitatifs beaucoup plus difficiles que prévu.

⁷⁶ Magdalini Dargentas, Dominique Le-Roux, Anne-Claude Salomon, Mathieu Brugidou, « Sur les perspectives de la recherche qualitative en France : capitalisation et réutilisation d'entretiens de recherche », *Recherches qualitatives*, Hors Série n°3, 2007, p 156-173

Toutefois, deux autres départements, qui remplissaient ces critères, nous ont ouvert largement leurs portes et sont de surcroît assez proches géographiquement ce qui a pu faciliter l'enquête d'un point de vue matériel.

Nous avons choisi tout d'abord, le Conseil Général de Saône et Loire qui est, avec son homologue des Pyrénées Orientales, le premier département à avoir expérimenté le versement de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie en Chèques Emplois Services Universels en 2004.

Par ailleurs, à la fin de l'année 2008, l'exécutif dirigé à l'époque par Arnaud Montebourg adoptait le chèque « *Habitat durable* » qui permettait aux particuliers de se doter d'équipements domestiques utilisant les énergies renouvelables et de bénéficier d'aides à l'isolation de leurs domiciles. Ce chèque a remplacé complètement un ancien système plus classique de subvention d'un montant à peu près identique et a dû être abandonné trois ans plus tard pour des raisons que nous éclaircirons au cours de l'étude.

Outre le fait que ce Conseil Général dispose de deux chèques, l'étude de la Saône et Loire permet de tester plusieurs hypothèses et notamment celle du chèque comme outil de communication politique à part entière, les personnalités du Président de l'époque (Arnaud Montebourg), de son Directeur de la Communication et de son Directeur Général des Services ont peut-être poussé au lancement d'une politique de visibilité extérieure du département grâce à l'utilisation de chèques.

De même, on étudiera les liens entre ce Conseil Général et le prestataire de service qui a géré de 2004 à 2013 les chèques sociaux et qui a pu jouer un rôle dans le lancement du chèque « *énergies renouvelables* », dont la Saône et Loire fut le deuxième département à le mettre en place (après le Conseil Général de la Loire qui en lança un d'une voilure beaucoup plus modeste entre 2007 à 2009).

L'autre département répondant aux critères est le Conseil Général de la Drôme. Lors de la campagne pour la réélection de sa majorité départementale en 2008, le Président du Conseil Général Didier Guillaume promettait un chéquier pour les collégiens du département. Sa promesse fut tenue et en 2009, « *l'événement de la rentrée* » pour le Président était bien ce nouveau dispositif comme le montre cet extrait de l'éditorial du magazine institutionnel du département :

« *Mais l'événement de la rentrée drômoise, c'est le chèque sport-culture Top Dép'Art. Avec 100 € pour chaque collégien, le Département traduit ses engagements en actes : donner un*

coup de pouce au budget des familles, mais surtout, encourager tous les collégiens à la pratique du sport et de la culture. Car si septembre est le temps des achats de rentrée, ne l'oublions pas : la consommation n'est pas un horizon indépassable. Sans culture, sans sport, quel est le sens de notre vie commune ? Le sport et la culture portent des valeurs essentielles au mieux vivre ensemble et à l'émancipation de chacun. N'est-ce pas l'essentiel ? »⁷⁷

Outre cet éditorial, le titre barrant la couverture du magazine institutionnel bimensuel distribué à tous les foyers drômois était sans équivoque : « *Collégiens : Chic, un chèque* ».

Le chèque est ainsi directement assimilé à un outil de communication électorale et politique. Quelques mois plus tard en 2010, le Conseil général lancera le « *Ticket CESU Drôme* » pour permettre aux personnes âgées dépendantes de payer leurs intervenants à domicile, se dotant ainsi d'un chèque « *social* » qui fera l'objet d'une médiatisation beaucoup moins importante de la part du département.

Les trois collectivités étudiées sont donc :

- Le Conseil Régional Rhône-Alpes à travers deux dispositifs, la carte M'RA et le Chèque énergies renouvelables
- Le Conseil Général de Saône et Loire à travers deux dispositifs : le chèque « *Habitat durable* » et le « *chèque Solidarités 71* »
- Le Conseil Général de la Drôme avec deux dispositifs : le chèque « *Top dép'Art* » et le « *Ticket Cesu* » Drôme.

En résonance au Conseil Régional Rhône-Alpes, d'autres exemples régionaux ont été étudiés et tout particulièrement le Conseil Régional Provence-Alpes-Côte-D'azur.

⁷⁷ Edito de Didier Guillaume, « Top Dép'Art, le département est prêt pour la rentrée », *La Drôme le Magazine*, septembre 2009, p 3 reproduit en annexe

c. *Méthodologie et biais*

La méthode de recherche utilisée a été assez classique. Nous avons notamment eu recours à l'entretien semi-directif qui est le plus utilisé en sciences sociales si l'on se réfère à l'étude de Chantal Royer, Colette Baribeau et Audrey Duchesne⁷⁸. Ce type d'entretien a permis de favoriser le dialogue et de faciliter l'échange et la construction de sens dans des dialogues se rapprochant de l'approche phénoménologique.

Une telle recherche, sur un objet nouveau et très peu étudié en France nécessite des sources très précises issues de la collectivité. Compte-tenu de nos fonctions passées, nous avons été, et c'est également toute la difficulté de la recherche, à l'origine des chèques « *énergies renouvelables* » en Rhône-Alpes, « *Habitat Durable* » en Saône et Loire et « *Top Dép'art* » au Conseil Général de la Drôme.

Nous avons également été assez étroitement associés aux appels d'offres concernant les chéquiers sociaux de la Drôme et de la Saône et Loire. Cette posture de « *chercheur-praticien* » signifie pour Ruth Canter Kohn que l'activité professionnelle génère et oriente l'activité de recherche⁷⁹. Cette double polarisation de termes à la fois complémentaires et antagonistes, est décrite par Catherine De Lavergne comme « *espace dialogique, qui tient ensemble deux logiques hétérogènes* »⁸⁰

Cet espace place le chercheur dans une situation qualifiée du néologisme « *implexité* » (contraction d'implication et de complexité) inventé par Jean-Louis Le Grand⁸¹. Cette situation d'entrelacement doit, d'après Le Grand, pousser le chercheur à questionner en permanence son implication et le mode de production de ses connaissances. Cette position du chercheur le pousse à effectuer intellectuellement un « *audit de subjectivité* ». Pour Rachel Bélisle⁸², la notion d'audit de subjectivité consiste en l'identification des éléments de subjectivité qui semblent intervenir dans le processus de recherche, du choix du thème à la diffusion des résultats.

⁷⁸ Chantal Royer, Colette Baribeau, Audrey Duchesne, « Les entretiens individuels dans la recherche en sciences sociales au Québec : où en sommes-nous? Un panorama des usages », *Recherches qualitatives*, Hors Série n°7, 2009, p 64-79

⁷⁹ Ruth Canter Kohn, « Les positions enchevêtrées du praticien qui devient chercheur », in Marie-Pierre Mackiewicz (dir), *Praticien et chercheur - Parcours dans le champ social*, l'Harmattan, 2001, p.15-38

⁸⁰ *Op. cit.* p 32

⁸¹ Jean-Louis Le Grand, *Implexité : implication et complexité*, <http://biblio.recherche-action.fr/document.php?id=161>, consulté le 30 août 2013

⁸² Rachel Bélisle, « Pratiques ethnographiques dans des sociétés lettrées : l'entrée sur le terrain et la recherche impliquée en milieux communautaires », *Recherches qualitatives*, n°22, 2001, p 55-71

Plusieurs façons de se positionner pour le chercheur existent face à une situation d'impléxité et ont été identifiées par Ruth Canter Kohn. Le chercheur peut d'abord choisir de l'assumer ou de la masquer.

Notre choix s'est porté sur une « *impléxité assumée* » car la majorité des interlocuteurs nous connaissaient déjà.

Kohn estime ensuite que trois positionnements sont possibles dans une situation d'impléxité assumée : le chercheur peut volontairement ignorer son identité de professionnel, il peut osciller entre son identité de chercheur et celle de professionnel en prenant le risque d'être instrumenté en « *miroir complaisant des acteurs* » puisque leur valorisation, ou l'inverse, peut constituer un enjeu de recherche. Le troisième positionnement est celui que je me suis efforcé de tenir tout au long du travail de recherche, Kohn l'appelle la « *stratégie de compromis* » : « *le praticien-chercheur assume la coexistence en situation de ces deux positions, dont tantôt l'une, tantôt l'autre domine.* »⁸³

Elle ajoute que cette stratégie est facilitée lorsque le praticien-chercheur occupe déjà une activité complexe, avec des rôles multiples et variés et participe à des groupes de travail différents en ayant donc une vision transversale de sa structure. Nous avons pensé nous reconnaître dans cette définition et nous sommes efforcés d'adopter cette « *stratégie du compromis* ».

La totalité des entretiens représente une cinquantaine de personnes interrogées dont trente sont retranscrits en annexe. Afin de choisir au mieux les personnalités à rencontrer, nous avons étudié le jeu complexe des acteurs au sein d'une collectivité locale. Les premiers entretiens exploratoires ont donc d'abord porté sur le thème de l'organisation de la collectivité et la façon dont les différents acteurs concevaient la prise de décision et la gestion quotidienne d'un dispositif nouveau de type « *chèque* ».

Le déroulement de la recherche, qui a commencé en 2009, fut donc fait d'aller-retour afin d'ajuster au mieux à la fois le contenu de l'entretien et le choix des personnes à interroger. Ce tâtonnement, qui apparaît contraire aux canons des sciences sociales, est parfaitement expliqué par Howard Becker dans son ouvrage « *Les ficelles du métier* » : les hypothèses de départ ne correspondent quasiment jamais à ce que l'on peut vérifier, d'où l'intérêt de mener

⁸³ Ruth Canter Kohn, Pierre Nègre, *Les voies de l'observation. Repères pour les pratiques de recherche en sciences humaines*, L'Harmattan, 2003

des entretiens « *exploratoires* », qui permettent de se faire une idée la plus précise possible de ce qu'il faut chercher et auprès de qui il faut le chercher⁸⁴.

Ces allers retours, qualifiés de « *cueillette* » par Joséphine Mukamurera, France Lacourse et Yves Couturier⁸⁵ sont importants en recherche qualitative car ils permettent de détecter les données manquantes et de préparer la prochaine recherche en conséquence. Nous avons procédé ainsi au fur et à mesure que de nouveaux éléments apparaissaient dans la littérature, notamment en termes d'argumentation autour du chèque. La phase de saturation fut atteinte grâce à cette méthode quand il s'est avéré que les allers retours étaient inutiles et que l'ensemble des questionnements avaient trouvé une réponse. Cette méthode de « *cueillette* » qui permet d'arriver à la saturation apparaît également chez Jean-Pierre Deslauriers⁸⁶.

4.3 La recherche de terrain : les entretiens

a. Définir les acteurs

Les catégories d'acteurs évoluant au sein des collectivités sont nombreuses et diverses, tant au niveau hiérarchique (on peut compter 5 échelons dans l'organigramme d'un Conseil Général, 6 voire 7 dans un Conseil Régional) qu'en termes d'intérêts individuels (un élu n'a pas la même stratégie personnelle au sein de la collectivité qu'un fonctionnaire par exemple) et interagissent la plupart du temps entre elles.

La recherche se base donc sur les hypothèses développées après l'étude littéraire et analyse les arguments développés par les gestionnaires politiques, administratifs et privés des dispositifs par chèque des collectivités territoriales afin de vérifier si l'on retrouve, dans le discours des acteurs, les différents « *objectifs* » qui justifient la mise en place d'une politique publique par le chèque tels que définis par Eugene Steuerle⁸⁷ et synthétisés par Julien

⁸⁴ Howard Becker, *Les ficelles du métier*, La Découverte, 2002

⁸⁵ Joséphine Mukamurera, France Lacourse, Yves Couturier, « Des avancées en recherche qualitative : pour une transparence et une systématisation des pratiques », *Recherches Qualitatives*, n°26, 2006, p 110-138

⁸⁶ Jean-Pierre Deslauriers, *Recherche qualitative. Guide pratique*, McGraw-Hill, 1991

⁸⁷ Eugene Steuerle (dir), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institute, 2000

Damon⁸⁸. On peut en distinguer 6 que l'on retrouve chez ces auteurs que nous mettrons en parallèle avec les représentations des acteurs :

- Le libre-choix du bénéficiaire du chèque rend la mesure plus efficace car ce dernier dépense le chèque vers le bien ou service qu'il souhaite vraiment.
- Le libre-choix du bénéficiaire du chèque rend la politique publique plus équitable en permettant au bénéficiaire d'accéder à des biens ou services qu'il ne pourrait pas acquérir autrement par manque de moyen ou d'opportunité.
- Le chèque permet d'accroître la compétition entre fournisseurs de biens et services et donc de hausser le niveau général de prestations.
- Le chèque permet de remplacer une politique publique déjà existante.
- Le chèque permet de restreindre et d'encadrer le choix de l'utilisateur (il ne peut pas se procurer tous les biens ou services qu'il pourrait se procurer si on lui versait une subvention monétaire.
- Le chèque permet à la collectivité de réaliser des économies de gestion par rapport au même dispositif versé en subvention monétaire.

Pour faire cette comparaison, nous analyserons le contenu des entretiens en ayant également une vision de l'analyse du discours des acteurs. Dans le jeu des acteurs d'une institution, nous savons également, grâce à la sociologie des organisations, mais aussi au travail sur la construction du discours et du récit politique en se basant sur les travaux notamment de Christian Le Bart⁸⁹, qu'il y a le plus souvent une négociation, un dialogue plus ou moins encadré et organisé dès qu'un changement est proposé.

Cette piste a été explorée au cours des entretiens afin de savoir d'où viennent les arguments développés par les acteurs et s'ils sont antérieurs au chèque ou s'ils sont arrivés après l'introduction du dispositif.

⁸⁸ Julien Damon (dir), « Politiques sociales : dix innovations venues d'ailleurs – Etudes détaillées et réflexions sur leurs transposition en France », *Futuribles international*, décembre 2009, p 25-26

⁸⁹ Christian Le Bart, *Le discours politique*, PUF, 1998

En analysant le schéma du discours qui confronte plusieurs acteurs et résulte de plusieurs stratégies, il apparaît nécessaire d'étudier le processus de décision conduisant à l'adoption d'un dispositif de type « *chèque* » par une collectivité.

Il est notamment important d'étudier le jeu d'acteur conduisant à l'adoption, ou à l'abandon, d'un dispositif conduisant au changement, qui n'est pas forcément souhaité au départ par l'institution. Pour les dispositifs les plus anciens, comme le Chèque culture Rhône-Alpes ou les chèques sociaux en Saône et Loire notamment, cette recherche a été plus complexe et a nécessité soit de retrouver les acteurs politiques et administratifs de l'époque, soit de se baser sur des sources internes à la collectivité.

Les premiers entretiens exploratoires ont porté en particulier sur les dispositifs du type « *chèque énergies renouvelables* ». Les entretiens suivants⁹⁰ ont visé à montrer que ce type de schéma pouvait être valable à divers titres pour d'autres thématiques. C'est sur cette base que les acteurs peuvent pour l'instant être identifiés :

- **Les élus de la collectivité** sont unanimement et systématiquement désignés dans un premier temps comme les acteurs à l'origine de la mise en place d'un dispositif par chèque. Nous aurons l'occasion de voir que cette affirmation n'est pas toujours exacte et que le poids des élus au sein d'une collectivité dépend grandement de nombreux facteurs. Les entretiens avec les élus ont été concentrés sur ceux étant à l'origine des dispositifs par chèque : les élus rhônalpins, ainsi que ceux étant désignés par les autres acteurs comme étant des éléments moteurs de la mise en place de ces dispositifs.
- **La direction générale des services** et les membres de la direction générale de la collectivité dont la vision est, par définition, transversale et dont les liens avec l'exécutif sont étroits. Ils jouent un rôle de « *courroie de transmission* » avec les services thématiques et peuvent, nous le verrons, s'impliquer directement et très activement dans la mise en place de dispositifs.
- **Le service thématique de la collectivité**, qui est soit une « *cellule* » composée d'un encadrant et de quelques chargés de mission, à peine plus de 10 personnes dans les

⁹⁰ Entretiens avec Jocelyne Giamportone (chef du service jeunesse, Conseil Région PACA), Karen Parinello (chargé de mission jeunesse au Conseil Général de l'Yonne), Stéphanie Loullier (chargée de mission jeunesse au Conseil Général de la Drôme)

services que nous avons pu rencontrer, soit une branche d'une direction plus conséquente. Au sein de ce service, une personne en particulier se voit confier la responsabilité du dispositif par chèque. Dans la plupart des cas, il s'agit de l'encadrant mais il peut également s'agir d'un « *chargé de mission* » en particulier. Chargé de la gestion quotidienne, le service gestionnaire est souvent, nous allons pouvoir le vérifier, à l'origine des principales évolutions du chèque, voire de sa disparition dans certains cas.

- **Le prestataire de service** qui peut gérer au quotidien, dans les cas que nous avons étudiés, le fonctionnement du dispositif. C'est lui qui est en contact avec les collectivités souhaitant mettre en place un chèque. Le prestataire le plus étudié (Groupe Chèque Déjeuner) dispose de deux entités distinctes que l'on retrouve également chez ses concurrents :

→ L'équipe qui s'occupe de la prospection commerciale et de la mise en place de l'appel d'offre, de la définition du besoin en lien avec le service thématique, mais également de la promotion de telles solutions avec les élus de la collectivité, le cabinet des élus, le service communication et l'encadrement supérieur jouant en cela le rôle d'apporteur d'affaire pour le compte de son entreprise.

→ L'équipe technique du prestataire. C'est la branche qui répondra à l'appel d'offre et qui gèrera au quotidien le dispositif. C'est parfois vers cette équipe que la collectivité se tournera, lorsqu'elle aura été informée par une autre collectivité disposant déjà d'un chèque.

Les premiers entretiens ont cherché à vérifier l'hypothèse selon laquelle le prestataire de service était perçu soit comme une force de proposition et de promotion de ce type de dispositif, soit comme un acteur sur lequel pouvaient s'appuyer les services des collectivités lorsqu'ils communiquaient entre eux. Un chapitre spécifique est consacré à la définition du réseau formé entre les acteurs appartenant à différentes collectivités qui communiquent entre elles sur l'intérêt de la mise en place du chèque.

Au cœur de ce réseau, il faut donc identifier le médiateur, qui peut être le prestataire de service, souhaitant commercialiser la solution technique mise en place, en mettant en relation

les collectivités entre elles. Le médiateur peut être aussi une association de collectivités ou encore une collectivité souhaitant partager ce qu'elle estime innovant.

Enfin, le médiateur peut être l'Etat qui peut encourager certaines pratiques (Chèque culture par exemple) ou encore mettre au point des systèmes de chèques (Chèque Emploi Service Universel, Chèque d'Accompagnement Personnalisé...)

b. Mettre au point un questionnaire

Les catégories d'acteurs à interroger définies, il convient de mettre au point un questionnaire, ou au moins des thèmes sur lesquels il faut les interroger. Sur ce point, les hypothèses de départ, qui étaient souvent des lieux communs liés à ma position d'acteur ont été en partie contredites par les premiers entretiens exploratoires et par la recherche littéraire. Le parti-pris d'utiliser une méthode inspirée de l'approche phénoménologique afin d'obtenir une représentation des acteurs de l'objet « *chèque* » a permis de contourner ces erreurs.

Le biais principal tenant à notre position de prestataire de services, nous avons eu naturellement le sentiment que ce dernier était forcément au centre du jeu et était le médiateur principal et l'importateur des dispositifs par chèques dans les collectivités locales. Les premiers entretiens avec les élus créateurs du Chèque culture en Rhône-Alpes n'ont pas entièrement démenti cette hypothèse, mais l'ont sérieusement nuancée.

Nous avons donc fait évoluer le questionnaire pour, au bout de quelques entretiens, en faire davantage un guide de conversation qu'un passage obligé. L'objectif des entretiens est en effet de pouvoir identifier la représentation du chèque par l'acteur et surtout les objectifs qu'il attache à la mise en place d'une politique utilisant le chèque pour verser une aide individuelle aux particuliers.

Par ailleurs, nous nous sommes rapidement aperçus que les acteurs avaient beaucoup de choses à dire et la grille fut donc parfois dépassée. Il aura cependant été très instructif de pouvoir s'appuyer sur ces questionnaires (consultables en annexe) et de les faire légèrement évoluer au fur et à mesure que les hypothèses se vérifiaient, s'infirmait ou se nuançaient.

Au sein de chaque collectivité, il a été nécessaire d'analyser la structure du processus de décision et la façon dont les acteurs se représentaient le chèque. Si des acteurs de toutes les

catégories ont été interrogés au sein de chacun des terrains, leur quantité a pu varier en fonction du nombre de parties prenantes.

Ainsi, l'étude de la carte M'RA a nécessité plus de contacts au sein des services que celle sur le Ticket Cesu du Conseil Général de la Drôme. L'objectif de ces entretiens était dans un premier temps très ambitieux puisqu'il visait à analyser la structuration du récit de chaque acteur autour de la notion de chèque et il a fallu rapidement en réorienter la finalité pour obtenir des témoignages d'acteurs pouvant apporter soit des éléments factuels, soit des représentations du chèque ou de la politique publique couverte par cet outil.

Nous avons voulu faire de cette étude une approche pragmatique et empirique permettant de découvrir un outil très peu étudié en France – le chèque au sein des collectivités territoriales - et d'en analyser les liens avec un outil lui ressemblant fortement mais dont la filiation idéologique est beaucoup plus marquée – le « *voucher* » anglo-saxon, l'effort nécessaire aura été de constamment se recentrer sur le lien entre ces deux notions.

Les entretiens auront donc été menés de façon à faire adopter une posture de témoins aux acteurs, et le travail de retranscription et d'analyse aura été celui d'un enquêteur cherchant à décrypter les arguments et à les comparer à ceux élaborés dans la littérature. Le contenu de ces entretiens sera donc utilisé tout au long des troisième et quatrième parties (chapitres 9 à 16) consacrées au rendu de la recherche.

Notre thèse s'organise donc en 4 temps. Les deux premières parties visent à étudier la riche littérature autour du chèque et à détailler les différentes écoles de pensées et les controverses autour de cet objet très connoté. La première partie s'attardera particulièrement sur la notion de « *voucher* » anglo-saxon et sur les débats d'analystes des politiques publiques et d'économistes autour de cette notion. Il sera donc question d'établir la genèse du chèque et de définir les arguments étudiés dans la littérature autour de cette notion de façon à pouvoir par la suite les comparer avec les retranscriptions des entretiens passés avec les acteurs.

La deuxième partie sera consacrée à la notion d'aide sociale et à son évolution individualiste. Les notions de care, puis de ciblage des aides et enfin d'aide à la personne seront abordées avant d'évoquer la formalisation de cette individualisation par l'apparition en France d'aides telles que l'Allocation Personnalisée d'Autonomie et la création de chèques encadrés par la loi visant à permettre de payer ces aides directement à leurs bénéficiaires. Pour cela, il sera

nécessaire de s'appuyer à la fois sur les études sur l'Etat providence, mais aussi sur les travaux critiques de l'individualisation de l'action sociale⁹¹.

La troisième partie de notre étude sera consacrée à l'analyse de résultats de la recherche, et tout particulièrement la comparaison entre les discours des acteurs et les arguments justifiant la mise en place d'un chèque développés au sein de la littérature. Nous passerons donc en revue les différents terrains et acteurs afin de confronter la théorie et le contenu des entretiens. Cette troisième partie sera également l'occasion d'analyser les différents jeux entre acteurs au sein des collectivités et le poids que cet outil a pu prendre, allant jusqu'à constituer une forme de chemin de dépendance dans certains cas.

Enfin, la question de la diffusion du chèque au sein des collectivités et de la mise en réseau des différents acteurs autour de la promotion de cet outil sera l'objet de la quatrième partie. A partir de l'analyse des terrains de recherche, nous veillerons à répondre à la question suivante : par quels moyens le chèque se diffuse-t-il au sein des collectivités territoriales françaises ?

De la genèse au développement des politiques ciblées des collectivités territoriales françaises, nous pourrons ainsi faire le tour d'un objet passé relativement inaperçu en essayant d'en tirer le sens et d'analyser les différents récits autour de son apparition et de son développement.

.....

⁹¹ Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Gallimard, 1999 ; Robert Castel, « Devenir de l'État providence et travail social » in Jacques Ion (dir), *Le travail social en débat[s]*, La Découverte, 2005, p 27-49

Première Partie :

La notion de chèque en science politique

Première Partie : La notion de Chèque en science politique

Chapitre 1 - Un cadre idéologique néolibéral ?

L'origine de la notion de chèque ou « *voucher* » est assez simple à établir. Elle est anglo-saxonne : tel est l'objet du présent chapitre. Toutefois, il est important d'établir un lien entre les « *vouchers* » outre-Atlantique et les chèques que l'on retrouve dans les collectivités françaises.

Les titres de paiement ciblés, et plus généralement les chèques, sont présentés par les chercheurs⁹², mais parfois également par les politiques qui les mettent en place sur un plan local, comme des outils d'origine anglo-saxonne. Les premiers entretiens⁹³, menés en 1998 dans le cadre d'une recherche sur la politique culturelle de la Région Rhône-Alpes, laissaient déjà transparaître que le Chèque culture Rhône-Alpes, moyen de paiement à destination des lycéens, était inspiré de ce que les acteurs appelaient les « *chèques éducation* ».

Ainsi, Charles Millon⁹⁴, qui fut Président du Conseil Régional Rhône-Alpes de 1988 à 1999 et est à ce titre souvent considéré comme le « père » du Chèque culture indiquait que « *tout jeune étudiant, et même tout jeune thésard, je me souviens que j'étais allé en Grande-Bretagne voir quelles avaient été toutes les procédures qu'avait essayé d'utiliser Margaret Thatcher pour pouvoir mettre en place le chèque éducation, ce qui malheureusement d'ailleurs a échoué là-bas pour une raison simple c'est qu'ils n'ont pas pu licencier les fonctionnaires car à ce moment-là il faut privatiser le tout. Mais autrement c'est à partir de ce moment-là qu'est née cette idée...* »

⁹² Guy Saez, Arnaud Lacheret, « L'action culturelle de la région Rhône-Alpes sur la voie de l'autonomie » in *La Région, laboratoire politique*, Jouve, Bernard, Spenlehauer, Vincent, Warin, Philippe, La Découverte, 2001, p.295-318

⁹³ Entretiens avec Amaury Nardone le 1^{er} mars 1999 et avec Charles Millon le 3 juin 1999 consultables en annexe

⁹⁴ Entretien avec Charles Millon réalisé le 1^{er} octobre 2011 consultable en annexe

Cette filiation anglo-saxonne et nettement néolibérale revendiquée par certains élus mérite que l'on s'y attarde. Il est souvent fait mention dans la littérature et les entretiens du « *chèque éducation* » qui aurait, selon Charles Millon, une origine britannique et plus exactement Thatchérienne. Nous verrons cependant que les sources du « *chèque éducation* » sont historiquement davantage à chercher du côté des Etats-Unis.

Il s'avère que la notion de « *school voucher* » est beaucoup plus ancienne que celle de chèque culture. Dans un article qui servira de référence à cette partie et qui vise à introduire cette notion clé de la recherche, Frédéric Colin définit le chèque en général comme « *un moyen de paiement relatif à un bien ou un service, émis par les pouvoirs publics, au bénéfice de « consommateurs » individuels, autorisés à l'utiliser dans toute institution agréée, pour le but du voucher alloué. Le prestataire est remboursé du montant du voucher auprès de l'institution qui procède au financement.* »⁹⁵

Nous nous attacherons dans un premier temps à détailler les origines du « *voucher* » avant d'en détailler les expériences dans le monde et les différentes évaluations qui ont pu en être faites.

1. Le chèque éducation ou « *school voucher* »

a. Chèque et philosophie

On trouve les racines de l'idée selon laquelle le choix de l'école doit être libre chez les philosophes et économistes libéraux, à commencer par Adam Smith⁹⁶ dans « *La richesse des nations* » qui défendait le principe de la souveraineté de l'usager dans le domaine de l'éducation. La notion de liberté devait être comprise à l'époque de Smith comme une liberté financière, les ménages les plus pauvres ne pouvant pas scolariser leurs enfants.

Selon Adam Smith, le fait que les hommes n'avaient pas le choix de leur éducation déséquilibrait l'équilibre économique et était contraire aux principes libéraux qu'il avait théorisés. Adam Smith était donc à la fois un promoteur de l'apprentissage très jeune de la

⁹⁵ Frédéric Colin, « Les « bons d'échange » ou « vouchers » de service public », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°71, 2005, p 19-34

⁹⁶ Adam Smith, *La Richesse des Nations*, GF Flammarion, 1999 (édition originale 1776)

lecture, de l'écriture et du calcul, mais c'était pour que chacun puisse ensuite décider par soi-même de sa formation ultérieure.

John-Stuart Mill⁹⁷ peut également être considéré comme un promoteur de la liberté de choix dans l'éducation. Dans « *De la Liberté* », il insiste tout particulièrement sur l'importance du libre choix des parents pour l'éducation que pourraient recevoir leurs enfants. C'est souvent cet économiste et philosophe qui est mentionné comme étant à l'origine des réflexions ultérieures sur la problématique de l'école et du chèque éducation.

Mill est également très souvent cité par les « *think tanks* » néolibéraux qui se servent de cette paternité pour légitimer leur soutien au chèque éducation⁹⁸.

On trouve également cette notion de liberté de choix éducatif dans une version plus « sociale » chez Thomas Paine. Outre son rôle reconnu de « *père fondateur des Etats-Unis d'Amérique* », d'acteur de la Révolution Française et de conseiller et ami de Thomas Jefferson, Paine est considéré comme le père du système scolaire américain. Présenté comme un précurseur, il plaidait notamment en faveur de l'émancipation des esclaves dès 1775. C'est toutefois son apport en termes philosophique, politique et institutionnel qui le fit passer à la postérité, et tout particulièrement son analyse du rôle de la religion et celui du traitement de la pauvreté et de l'organisation du système scolaire américain.

Dans son ouvrage « *la Justice Agraire* »⁹⁹ rédigé en 1797, il théorise le principe d'une aide sociale ciblée réservée aux plus démunis et une aide aux « *personnes aveugles et boiteuses totalement incapables de gagner leur vie* » mais également un impôt sur les successions et la possibilité de suivre une éducation gratuite.

Poursuivant cette réflexion dans un autre ouvrage, Paine identifie un nombre significatif de familles ayant tout juste de quoi se nourrir, s'habiller et se soigner mais ne pouvant pas se permettre d'envoyer leurs enfants à l'école. Il imagine alors un « *plan de bourses scolaires* » par lequel le gouvernement ciblerait ces groupes et financerait leurs études. Le gouvernement resterait un simple financeur, estimant les familles aptes à choisir quel type d'éducation conviendrait le mieux à leurs enfants¹⁰⁰.

⁹⁷ John Stuart Mill, *De la Liberté*, Guillaumin, 1990 (édition originale 1860)

⁹⁸ <http://www.limitedgovernment.org/publications/pubs/briefs/pdfs/brf14-2.pdf> consulté le 30 août 2013

⁹⁹ Thomas Paine, *Common sense with agrarian justice*, Penguin, 2004 (édition originale 1797)

¹⁰⁰ Thomas Paine, *Rights of Man: Being an Answer to Mr Burke's Attack on the French Revolution*, Holyoake, 1856, p 141

Plus proche de nous, c'est le Prix Nobel d'économie et père du monétarisme Milton Friedman qui a relancé la théorie des « *vouchers* » dans le domaine des services publics dans son ouvrage de 1962 « *Capitalism and Freedom*¹⁰¹ ». Face à l'impossibilité pratique de privatiser l'éducation¹⁰² et face aux inégalités sociales incontournables, Friedman fait le choix de la libre concurrence comme remède, afin de bénéficier d'une amélioration de la qualité globale du service rendu.

Pour cela, il imagine un système totalement déréglementé où les parents sont entièrement libres de leur choix éducatif, grâce à l'attribution d'une « *subvention* » (le montant de cette subvention doit, afin de garantir l'accès de tous au service, être au moins celui du coût moyen d'un élève dans le secteur public), qui permette de choisir librement l'école dans laquelle ils placeront leurs enfants. Ce raisonnement s'inscrit dans la distinction que fait Friedman entre le « *financement* » et « *l'administration d'un service* ». Selon Friedman, le gouvernement financerait l'éducation pour tous mais devrait s'affranchir du monopole public et encourager les compétitions entre les « *fournisseurs de services éducatifs* ».

Le Gouvernement, pour Friedman (qui reprend en cela la vision d'Adam Smith), devrait amener les jeunes à un niveau minimum d'éducation en donnant aux parents un chèque d'un montant spécifique par enfant et par année, qui serait endossé s'il était utilisé pour l'utilisation de services éducatifs « *homologués* ». Les parents seraient libres de dépenser cette somme et d'éventuels compléments dans des services éducatifs de leurs choix approuvés et homologués par l'Etat¹⁰³.

Il est évident que Paine et Friedman ne peuvent être mis dans la même catégorie en termes d'approche idéologique de la notion du chèque. En effet, ils diffèrent par plusieurs aspects qui ne sont pas uniquement la conséquence de l'époque à laquelle ces auteurs ont évoqué cette problématique. Cependant, les deux dispositifs imaginés peuvent entrer dans la catégorie de « *voucher* ». On peut établir une typologie des différences les plus importantes dans les modèles inventés par ces deux théoriciens du chèque :

¹⁰¹ Milton Friedman, *Capitalism and freedom*, University of Chicago Press, 1962

¹⁰² Cette impossibilité politique de privatiser le système éducatif est soulignée également par Charles Millon dans l'entretien que nous avons eu le 1^{er} octobre 2011, lorsqu'il explique pourquoi il n'a pas été possible à Margareth Thatcher de généraliser son chèque éducation. Cet entretien est reproduit en annexe.

¹⁰³ Milton Friedman, « The Role of Government in Education », in Robert Solo (dir), *Economics and the Public Interest*, Rutgers University Press, 1955, p.127

- **Eligibilité** : le chèque éducation de Milton Friedman se veut universel (distribué à toutes les familles) là où Thomas Paine souhaite que l'Etat cible les bénéficiaires les plus nécessiteux.
- **Couverture** : les frais sont couverts partiellement chez Milton Friedman et entièrement chez Thomas Paine.
- **Moyens de paiement** : Milton Friedman imagine un coupon, que l'on appellera chèque, là où Thomas Paine imagine un paiement direct.

b. Définition du « school voucher »

C'est cette idée fondamentale de l' « *éducation voucher* », ou « *school voucher* », qui lancera l'idée du chèque en matière de financement de l'éducation des enfants, d'abord dans les pays anglo-saxons, puis dans plusieurs autres Etats, avec des résultats dont les analyses prêteront à des débats politiques et scientifiques passionnés parmi les spécialistes des sciences de l'éducation.

La controverse la plus médiatique, sur laquelle nous reviendrons, opposa sur l'efficacité du programme de chèque éducation en Floride le politologue spécialiste de l'éducation Jay Greene, auteur de l'ouvrage très libéral intitulé « *Why america needs school choice* »¹⁰⁴ et l'économiste de l'éducation Martin Carnoy¹⁰⁵, spécialisé dans les approches comparatives. Elle eut lieu en marge de la campagne des élections présidentielles américaines de 2001 lorsque le candidat George W Bush avait émis le souhait de généraliser le chèque éducation à l'ensemble de l'Etat fédéral.

La notion de chèque éducation connaîtra d'ailleurs un certain succès dans les débats politiques en France, notamment au moment de la première cohabitation, en 1986, où le modèle thatchérien inspirait le Gouvernement dirigé par Jacques Chirac.

Parmi la très abondante littérature sur le sujet, nous retiendrons la définition correspondant le mieux à l'objet de l'étude donnée en 1986 par le canadien Paul-Emile Gingras. Dans le secteur éducatif, le « *bon d'étude* », ou « *chèque éducation* » (« *school voucher* ») a ainsi été défini comme « *un certificat émis par le gouvernement au nom des parents ou de l'étudiant*

¹⁰⁴ Jay Greene, *Why America needs school choice*, Encounter Broadside, 2011

¹⁰⁵ Martin Carnoy (dir), *School vouchers, examining the evidence*, Economic policy institute, 2008

adulte, autorisant le paiement par les fonds publics des services rendus par un établissement scolaire »¹⁰⁶. Cette définition, très généraliste, est celle qui nous permettra d'en développer les différents aspects et les applications qui sont faites de cette notion vaste et utilisée par de nombreux auteurs.

La définition donnée par l'OCDE est quant à elle un peu plus restrictive, mais peut également être utilisée. Il s'agirait, selon cet organisme, d'un « *dispositif de financement par lequel les parents reçoivent de l'État pour chaque enfant d'âge scolaire des droits qu'ils peuvent faire valoir auprès d'une série prédéfinie d'établissements scolaires. Ceux-ci se les font ensuite rembourser par l'État.* »¹⁰⁷

Une fois l'objet défini, il convient d'observer la façon dont il est présenté et les arguments développés pour en assurer la promotion et le diffuser. D'après les économistes Chang-Tai Hsieh et Miguel Urquiola¹⁰⁸, le « *school voucher* » est censé procurer trois avantages, que l'on retrouvera chez la plupart des théoriciens du chèque :

- Ils permettent un choix individuel qui implique la satisfaction personnelle de son bénéficiaire et par conséquent une plus grande motivation : en donnant une plus grande possibilité de choix aux élèves de familles à bas revenus en leur permettant de choisir entre public et privé. Les auteurs, partant du principe que l'enseignement privé est plus efficace que l'enseignement public, indiquent que l'introduction de « *chèques éducation* » devrait permettre d'améliorer l'ensemble du système.
- Parallèlement, les chèques pourraient réduire les écarts au sein d'un même établissement, les allocataires de chèques s'efforçant d'obtenir des résultats équivalents aux non allocataires.
- Enfin, la mise en concurrence pourrait permettre au secteur public de s'améliorer afin de conserver ses étudiants, les aides publiques versées par l'Etat dépendant souvent du

¹⁰⁶ Paul Emile Gingras, « Le bon d'éducation et le crédit d'impôt », *CADRE*, avril 1986, p 2

¹⁰⁷ OCDE, « V. Davantage d'équité et de qualité dans l'investissement en capital humain », *Etudes économiques de l'OCDE*, n°17, 2003, p 111-135

¹⁰⁸ Chang-Tai Hsieh, Miguel Urquiola, « The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program », *Journal of Public Economics*, n°90, 2006, p 1477-1503

nombre d'élèves. Les auteurs qualifiant les écoles publiques de « *bureaucraties ossifiées* »¹⁰⁹ auxquelles la concurrence ferait sans doute du bien.

Nous reviendrons évidemment sur ces arguments et notamment sur leurs développements et leur critique contemporaine lors de l'étude des nombreuses évaluations des chèques éducation, particulièrement aux Etats-Unis.

c. Le modèle réglementé

Le modèle initialement proposé par Milton Friedman est qualifié par Frédéric Colin de « *déréglementé* » car il nécessite une privatisation complète de l'Education Nationale¹¹⁰. Il n'a jamais réellement vu le jour aux Etats-Unis ailleurs que dans des programmes électoraux et dans des cercles de réflexion libéraux. Un système différent, que Colin appelle système « *réglementé* », a toutefois été proposé dans plusieurs Etats américains où il a fait l'objet d'une mise en place partielle¹¹¹.

Ce modèle réglementé a été proposé dès les années 1970 aux États-Unis et est l'un de ceux mis en avant par les équipes de Mitt Romney lors de la campagne présidentielle de 2012 dans son programme sur l'éducation. Il fut également mis en avant par le candidat George W Bush en 2000, mais ne verra jamais réellement le jour au niveau fédéral. L'administration républicaine préférera créer un programme plus consensuel appelé « *No Child Left Behind* ».

Il a d'abord été théorisé par Christopher Jencks, sociologue à Harvard dans un rapport au Président Richard Nixon¹¹², et plus tard par John Coors¹¹³ lors d'une proposition de référendum local¹¹⁴ sur la réduction des taxes et la mise en place d'un système de bons d'éducation (1977-1980).

Ces « *vouchers* » apparaissent dans un système dit de « *charter schools* », écoles dont l'autonomie est renforcée en termes de pédagogie et d'organisation. Ces écoles ont des

¹⁰⁹ Le terme utilisé par les auteurs est « *ossified bureaucracies* »

¹¹⁰ Bien que Friedman lui-même s'en défende et ait imaginé le chèque devant l'impossibilité de privatiser le système éducatif

¹¹¹ C'est le cas notamment en Floride, dans le Wisconsin ou la Ville de New York, qui ont fait l'objet de très nombreuses évaluations et de plusieurs controverses sur leurs effets et leurs résultats réels

¹¹² Christopher Jencks, *Education voucher, a report on Financing education by payment to parents*, Cambridge, Center for the study of public policy, 1970

¹¹³ Franck Kemerer, Steve Sugarman, *School choice and social controversy*, Brookings institution press, 2000

¹¹⁴ Il est à noter qu'aucun référendum local aux Etats-Unis proposant le passage aux « *school vouchers* » n'a pu être adopté dans aucun Etat américain. Les Etats américains les ayant mis en place ont donc évité au maximum de passer par ce biais.

objectifs, contenus dans une charte (*charter*) qui les lie aux pouvoirs publics qui jouent ainsi leur rôle de régulateur et non d'administrateur de service public pour reprendre l'expression de Milton Friedman. Le non-respect de cet engagement entraînant le retrait de l'agrément, et donc la fin d'activité.

Trois volets¹¹⁵ composent ces « *vouchers* » qui diffèrent en fonction des Etats où ils sont distribués (ils peuvent contenir en fonction du lieu où ils sont proposés un seul de ces volets ou les trois de façon cumulative) :

- Une subvention de base versée aux établissements ou aux parents sous la forme d'un bon,
- Des incitations fiscales et notamment la possibilité de déduire une partie des frais de scolarité des impôts sur le revenu des parents,
- Un programme d'aide financière aux familles à faibles revenus.

Plusieurs variantes sont possibles : les parents aux revenus modestes peuvent par exemple choisir une école publique en dehors de leur district de résidence ou une école privée (avec une subvention couvrant une partie du coût moyen d'un élève dans le secteur public, à charge pour les parents de régler la différence).

Le système de « *charter school* » se propose d'introduire des dispositifs de « *vouchers* » dans le système éducatif, et permet d'octroyer un « *voucher* » à chaque enfant en âge d'être scolarisé. Il n'est pas forcément adressé directement aux parents, mais peut également l'être aux écoles qu'il sélectionne (celles-ci déduisent ensuite la subvention des frais de scolarité facturés à la famille).

Ce sont donc des aides ciblées qui ne peuvent être utilisées que dans les établissements conventionnés (acceptant le paiement par « *voucher* ») et uniquement pour payer les frais de scolarité de l'enfant.

Pour Frédéric Colin « *la liberté de choix n'a de sens, à terme, que si elle s'accompagne d'une plus grande liberté des établissements dans la définition des méthodes éducatives utilisées.*

¹¹⁵ Ils sont notamment décrits dans un document édité par la Fédération des établissements d'enseignement privés du Canada : <http://www.enseignementprive.net/images/file/Bons%20etude%20-%20version%20finale.pdf> consulté le 27 septembre 2013

*Or, la différenciation de l'offre de formation n'est pas garantie par la mise en place des vouchers, loin de là. »*¹¹⁶

En effet, pour les critiques du système de « vouchers », cette différenciation n'a qu'un temps et sera à la longue forcément harmonisée suite à des évaluations d'experts soumis aux lois du marché. Il semble donc que l'évaluation externe condamne la différenciation au bénéfice d'une recentralisation menée par le secteur privé « *On ne fait dans ce cas que substituer une dépendance economico-technicienne (entrepreneuriale, à vocation économique) à une tutelle administrative (de l'État central).* » indique Colin.

Le « voucher » aurait, nous le verrons en faisant la revue des différentes évaluations des dispositifs testés, notamment en matière d'éducation, tendance à finalement uniformiser les systèmes et les offres. Le consommateur pouvant « voter avec ses pieds » en délaissant l'offre qu'il jugerait inintéressante¹¹⁷, le système ainsi créé pourrait générer une concurrence susceptible d'accroître le degré d'efficacité de la politique publique soumise au « voucher ».

L'économie libérale suggère que la libre concurrence conduit à une homogénéisation du prix au sein du marché, ce qui serait censé arriver à un secteur soumis au « voucher ». Cette homogénéisation autour d'un prix d'équilibre n'est valable qu'à certaines conditions, supposant notamment que le consommateur bénéficie d'une information parfaite. Nous verrons que, dans le cadre d'aides sociales ciblées, la population n'a pas toujours les moyens de bénéficier de cette information parfaite¹¹⁸.

2. L'accompagnement et les développements du chèque éducation

a. Le pilotage par les résultats

Ces questions autour du système éducatif et de l'introduction, ou non, de « voucher » ont eu des effets sur les politiques publiques de l'éducation aux Etats-Unis fortement influencées par les théories néolibérales même lorsqu'au final, aucun système de chèque n'a été introduit.

¹¹⁶ Frédéric Colin, « Les « bons d'échange » ou « vouchers » de service public », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°71, 2005, p 19-34

¹¹⁷ Vincent Vandenberghe, « Nouvelles formes de régulation dans l'enseignement : origines, rôle de l'évaluation et enjeux en termes d'équité et d'efficacité », *Education et sociétés*, n°8, 2001, p. 111-123

¹¹⁸ La notion de ciblage, notamment des populations les plus démunies, nécessite tout particulièrement une information complète de la part des pouvoirs publics qui attribuent les aides.

Deux grandes orientations ont été prises suite à ces débats sur l'introduction du libre choix de l'école : La première est le pilotage de l'enseignement public par les résultats analysé notamment par Jean-Michel Plassard et Nhu Tran Thi Thanh¹¹⁹. Ce système tend à rendre les écoles responsables des résultats des élèves. L'évaluation est donc mise au service de l'incitation.

Cette démarche dite d'« *accountability* », étudiée notamment par l'OCDE semble avoir donné des résultats encourageants pour Gabriela Schütz et Martin Wöbmann : « *Le principal résultat empirique est que, plutôt que de nuire aux élèves de milieux défavorisés, la responsabilité, l'autonomie et le choix semblent bénéficier à l'ensemble des élèves. En particulier, le choix supplémentaire généré par les fonds publics accordés aux établissements scolaires privés est associé à une forte diminution de la corrélation entre les résultats des élèves et leur milieu socio-économique d'origine.* »¹²⁰

Le pilotage par les résultats semble avoir été promu au niveau international, en insistant non seulement sur la responsabilité et l'autonomie, mais surtout sur le « *choix* ». Les auteurs de l'étude de l'OCDE précisent cependant que le choix doit être encadré car en l'absence de garde-fou, la libre compétition entraîne de la ségrégation et augmente les inégalités, au détriment des élèves socialement défavorisés.

Aux Etats-Unis, cette démarche s'est traduite, dans de très nombreux Etats par la notation des établissements en fonction des résultats de leurs élèves. Ce système, très répandu, est parfois couplé au système de « *vouchers* » qui ne sont attribués qu'aux élèves des écoles les moins bien notées comme c'est le cas dans l'Etat de la Floride¹²¹.

Si la plupart des auteurs de la très riche littérature américaine sur les « *vouchers* » sont plutôt sceptiques quant à ses effets, une minorité non négligeable y trouve des avantages en termes de réduction des inégalités. Thomas Nechyba¹²² semble ainsi montrer qu'un système de « *vouchers* » orienté spécialement vers les familles les plus pauvres peut être un facteur d'équité. Ces conclusions sont reprises par l'économiste Maria-Marta Ferreyra qui y met

¹¹⁹ Jean-Michel Plassard, Nhu Tran Thi Thanh, « Liberté de choix des élèves et concurrence des établissements : un survey de l'analyse du pilotage des systèmes éducatifs par les quasi-marchés », *Revue d'économie industrielle*, n°126, 2009, p 99-130.

¹²⁰ Gabriela Schütz, Martin Wöbmann, « School Accountability, Autonomy, Choice and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003 », *OECD Education Working Paper*, n° 13, 2007

¹²¹ Le système de notation des écoles et ses effets sur le niveau des étudiants a été très étudié, nous en faisons une revue non exhaustive dans le chapitre 4

¹²² Thomas Nechyba, « Mobility, Targeting, and Private-School Vouchers », *American Economic Review*, n°90, 2000, p 130-146.

toutefois de nombreuses réserves : le privé profiterait beaucoup plus que le public de ce système et les ménages les moins favorisés auraient beaucoup de mal à entrer dans un établissement privé non confessionnel.¹²³

La plupart des recherches concernant ce système de « *vouchers encadrés* » portent donc évidemment sur l'efficacité de ces programmes. Le côté très politique de cette question des « *éducation vouchers* », qui revient régulièrement dans les programmes électoraux des candidats américains rend les études plus difficiles à analyser car souvent orientées par des enjeux de politique intérieure. En effet, la dimension du libre-choix induite par les « *vouchers* » est défendue par les Républicains (qui n'ont pour l'instant jamais réussi à mettre en place un chèque éducation fédéral) quand les démocrates défendent le système plus classique de type « *carte scolaire* » qui implique que l'élève ira dans l'établissement public le plus proche de son foyer.

Cependant, l'intérêt n'est pas tant d'analyser que de décrire le débat autour du « *voucher* » afin de comprendre comment il a pu s'implanter en France, sous une forme et dans des buts certes différents, mais par des acteurs s'en inspirant ouvertement du moins au commencement. Il est ainsi tout à fait concevable que le bruit de fond venu d'outre-Atlantique ait pu nourrir une réflexion autour des politiques sociales nationales et locales.

b. Les quasi-marchés : au-delà de l'éducation

La seconde orientation prise pour améliorer le système éducatif vise à susciter, tout en les maîtrisant, les mécanismes de marché. Les « *quasi-marchés* » de l'éducation mobilisés autour de la liberté de choix scolaire des parents et de la concurrence entre établissements en constituent l'expression concrète.

Les « *quasi-marché* » tels que définis par Jean-Michel Plassard et Nhu Tran Thi Thanh, sont une combinaison entre le libre-choix de l'établissement et le financement public vers l'élève. En d'autres termes, il s'agit des caractéristiques du « *school voucher* » imaginé par Friedman.

« *Le principe essentiel qui gouverne le concept du quasi-marché est le transfert partiel de l'Etat vers les familles, de la fonction de régulation du système*¹²⁴ ». Les familles auraient la

¹²³ Maria-Marta Ferreyra, « Estimating the effects of private school vouchers in multidistrict economies », *American Economic Review*, n°97, 2007, p 789-817

¹²⁴ *Op. cit.* p 110

possibilité de faire baisser les ressources d'une école simplement en n'y inscrivant pas leurs enfants. Le système universitaire britannique est d'ailleurs défini par ces auteurs comme l'exemple type du quasi-marché dans le secteur de l'éducation.

Le quasi-marché nécessite cependant une importante régulation de l'Etat¹²⁵. À côté de ce mode de contrôle « *marchand* », l'État conserve en effet une partie du contrôle des écoles et des fonds alloués. Un quasi-marché à l'anglaise recherche l'efficacité en instaurant un régime de concurrence entre des écoles ou entre des acteurs d'une politique publique. L'Etat, ou l'autorité décentralisée, spécifie cependant les conditions dans lesquelles la compétition se joue.

La définition du quasi-marché dans le domaine de l'enseignement est assez partagée par les chercheurs et se retrouve désormais assez détachée de la notion de « *voucher* ». On la trouve notamment dans l'enseignement supérieur privé où souvent les étudiants doivent s'endetter pour financer leur scolarité.

Anne Querrien et François Rosso¹²⁶ ont à ce sujet démontré que les banques avaient tendance à moduler leurs taux d'intérêt en fonction de l'évaluation donnée par la presse spécialisée à la formation suivie par l'étudiant demandant un prêt. En France, c'est tout l'intérêt des fameux classements des écoles supérieures de commerce, qui sont très suivis par les banques.

Cette évaluation étant souvent déterminée par le salaire des diplômés à leur sortie de l'école, la logique de quasi-marché participe à une homogénéisation et à une standardisation des écoles, puisque les étudiants favorisent les études les plus faciles à financer. Ce cercle vicieux, que l'on retrouve fréquemment dans les études anglo-saxonnes, est le principal reproche fait aux quasi-marchés. Il faut évidemment y ajouter, nous y reviendrons, l'accentuation de la ségrégation scolaire et l'accroissement des inégalités comme l'indiquent Xavier Dumay et Vincent Dupriez¹²⁷.

Dans le domaine de l'aide sociale et culturelle, la parenté avec le système des « *schools vouchers* » déréglementés comme les imaginaient Friedman est bien entendu revendiquée par les acteurs les plus proches idéologiquement des néolibéraux anglo-saxons.

¹²⁵ Jean-Michel Plassard, Nhu Tran Thi Thanh, « Liberté de choix des élèves et concurrence des établissements : un survey de l'analyse du pilotage des systèmes éducatifs par les quasi-marchés », *Revue d'économie industrielle*, n° 126, 2009, p 99-130

¹²⁶ Anne Querrien, François Rosso, « Apprendre en s'endettant », *Multitudes*, n°49, 2012, p 182-187

¹²⁷ Xavier Dumay, Vincent Dupriez, « Les quasi-marchés scolaires, au bénéfice de qui ? », *Revue Française de Pédagogie*, n°176, 2011

Au vu des modalités de mise en place concrètes des dispositifs locaux et nationaux en France (même si ces derniers ne s'appliquent pas à l'éducation), on est beaucoup plus proche de la notion de quasi-marché que nous venons de détailler, avec une forte régulation par la puissance publique, que de celle du « *school voucher* » totalement déréglementée.

La notion de quasi-marché a également été étudiée dans le domaine de la protection sociale par Howard Glennerster et Julian Le Grand qui s'appuient sur l'exemple britannique. Ainsi, le système mis en place lors du dernier mandat de Margaret Thatcher prend forme avec le modèle sanitaire où les départements des services sociaux des collectivités doivent réduire leur rôle de fournisseurs et désormais acheter et rendre possible l'achat de services de soins aux unités de fournisseurs indépendants.

Pour Glennerster et Le Grand, la notion de « *chèque* » correspond bien au quasi marché. L'Etat, dans le domaine de l'aide au logement social, doit désormais se contenter de verser des subventions sous conditions de ressources aux individus par le système de sécurité sociale. La puissance publique n'est donc, dans ce dispositif, qu'un gestionnaire répartissant des budgets pour le compte de « *clients* » entre les institutions en concurrence, l'affectation des ressources étant déterminée par le choix du « *client* » plutôt que par décision bureaucratique¹²⁸.

L'exemple le plus révélateur cité par les auteurs de l'application de la notion de quasi-marché en Grande-Bretagne sera l'éducation, domaine par ailleurs cité par Charles Millon, nous l'avons vu, comme l'ayant inspiré pour la création du Chèque culture Rhône-Alpes.

La réforme de l'éducation au Royaume-Uni appelée « *Education reform act* » illustre bien cette politique. Les écoles peuvent choisir d'être financées par les collectivités locales ou par l'Etat et les parents ont désormais le choix de l'école dans laquelle ils veulent inscrire leurs enfants.

L'élément le plus important de ce quasi-marché de l'éducation est désormais le mode de financement des établissements qui dépend quasiment uniquement du nombre d'élèves qu'ils sont capables d'attirer, créant une concurrence généralisée dont on ressent aujourd'hui encore les effets, particulièrement dans l'enseignement supérieur britannique.

¹²⁸ Howard Glennerster, Julian Le Grand, *Le développement des quasi-marchés dans la protection sociale*, « Revue Française d'Economie », vol 10, 1995, p 111-135

Nous le verrons également, les objectifs politiques des acteurs qui mettent en place des dispositifs d'aide sociale ou culturelle par chèque sont souvent assez éloignés de ceux des promoteurs des « *vouchers* » déréglementés dans les pays anglo-saxons. Néanmoins, leurs arguments sont souvent semblables. Il s'agit d'une des hypothèses de notre travail de terrain : le chèque tel qu'il est utilisé dans les collectivités françaises a un sens politique nettement moins marqué que dans l'esprit des pionniers de la notion de « *voucher* ». Nous avons d'ailleurs constaté que cette perte de sens s'est également vérifiée aux Etats-Unis où, curieusement, Milton Friedman n'est quasiment plus cité par les chercheurs réalisant des études sur ce phénomène qui a tendance à devenir un simple « *outil* » dépourvu de sens.

c. Des conditions de concurrence difficiles à réunir

Avant d'étudier les recherches plus contemporaines sur la notion de chèque, puis les résultats et controverses récentes autour des systèmes de « *vouchers* » là où ils sont mis en place (et particulièrement des « *school vouchers* » aux Etats-Unis), revenons à ce que Frédéric Colin¹²⁹ définit comme les éléments nécessaires à la réussite d'un système de « *voucher* ».

Il est nécessaire, pour l'auteur, de réunir plusieurs conditions :

- Une bonne information sur le service proposé
- La connaissance des conditions générales du marché
- Une proximité territoriale suffisante des prestataires du service public se retrouvant en situation de concurrence face au chèque.

Ces conditions, que l'on retrouve chez la plupart des auteurs anglo-saxons¹³⁰ indiquent assez nettement la filiation néolibérale et très microéconomique des « *vouchers* ».

Dans un système libéral, la concurrence doit être pure et non faussée sur le marché afin que la « *main invisible* » puisse faire son œuvre. Or, ce qui est possible dans la théorie économique est difficile, voire impossible lorsque l'on s'adresse à un public en difficulté. Le « *voucher* »,

¹²⁹ *Op. cit.* p 28

¹³⁰ Cohn Elchanan, *Market approaches to education : Vouchers and school choice*, New York, Tokyo and Oxford, Elsevier Science, Pergamon, 1997; John Witte, *The market approach to education : an analysis of America's first voucher program*, Princeton University Press, 2001

dans l'acception friedmanienne du terme telle que rappelée par ses successeurs¹³¹ est donc difficile à mettre en place lorsqu'il s'applique à un pan entier de l'économie.

C'est pour cette raison que des systèmes alternatifs ou d'accompagnement ont souvent été mis en place, tirant les leçons des expériences anglo-saxonnes, pour limiter les biais et l'inefficacité d'un système où le « *voucher* » serait une fin en soi. Ainsi les notions de ciblage ou « *targeting* » et celle de « *conditional cash transfers* »¹³² par exemple permettent de limiter les effets négatifs parfois attribués au chèque.

d. Les « rent vouchers » ou chèque logement

Dans le même esprit que les « *school vouchers* », les années 1980 et 1990, avec les administrations Ronald Reagan, George H Bush et Bill Clinton¹³³ ont vu l'arrivée des « *rent vouchers* » ou « *housing vouchers* ».

Plutôt que de dépenser l'argent public à la construction de logements sociaux, ces administrations ont, sous condition de ressources, attribué des « *vouchers* », ou « *certificates* » à des familles afin qu'elles puissent se loger dans le secteur privé en partant, comme dans le domaine de l'éducation, du principe, pas forcément vérifié nous le verrons, que le secteur privé rencontre de meilleurs résultats que le secteur public.

Deux mécanismes ont été définis par Scott Susin¹³⁴. Le premier, nommé « *certificate program* », impose que les logements privés soient agréés par les autorités publiques et respectent le minimum « *d'habitabilité* ». Le loyer doit être inférieur au loyer « juste » (c'est la notion américaine de « *fair market rent* »).

Le rôle de l'Etat régulateur est une nouvelle fois souligné, puisque c'est lui qui définit les logements « *éligibles* » et qui effectue le calcul du loyer « juste ».

Les récipiendaires de ces « *certificates* » peuvent donc payer une partie de leur loyer grâce à ce système et choisir librement leur logement. Cela pousse à transférer la compétence

¹³¹ Robert Enlow, Lenore Ealy, *Liberty and learning, Milton Friedman's voucher idea at fifty*, Cato institute, 2006

¹³² Ces deux notions à qui nous consacrons deux chapitres, sont indispensables pour mieux comprendre l'essor des chèques sociaux utilisés dans les collectivités françaises.

¹³³ Ces dispositifs ont été enrichis successivement au gré des alternances aux Etats-Unis sans jamais être remis en cause.

¹³⁴ Scott Susin, « Rent Vouchers and the Price of Low-Income Housing », *Journal of public economics*, n°83, 2002, p 109-152

publique en matière de logement social en direction du secteur privé et permet, en théorie, au locataire d'avoir le choix de son lieu d'hébergement et de mettre en concurrence le secteur public qui propose également une offre de logements sociaux avec le secteur privé.

Le second système, celui du « *rent voucher* », est un peu moins répandu. Il est encore plus intéressant pour le propriétaire qui, si le loyer est inférieur au prix du « *voucher* », peut encaisser la différence et donc s'enrichir avec les subsides de l'Etat. Le système du « *rent voucher* » est conçu dans une optique résolument plus libérale que le « *certificate program* » puisque les allocataires peuvent également choisir un logement plus cher, sous certaines conditions, et ne se contentent pas de choisir des logements privés conventionnés par l'Etat mais peuvent aller habiter où ils le souhaitent.

Une étude de 1990 sur ce qui était à l'époque une expérimentation nationale (il s'agissait d'un programme fédéral américain) montre cependant que le montant des loyers payés avec le système du « *certificate* » ou du « *voucher* » était quasiment le même. Elle conclut que le manque d'information ne permet pas au ménage bénéficiaire de choisir réellement librement¹³⁵.

L'étude de Susin¹³⁶ a également montré que ce système de « *rent voucher* » ou de « *certificate* » avait eu des effets assez néfastes, notamment en matière de qualité des logements et de hausse des loyers. Les propriétaires avaient en effet tendance à ne pas investir dans de nouveaux logements mais à maintenir en état des logements vétustes tout en continuant à encaisser les chèques, profitant de l'effet d'aubaine constitué par la subvention publique attribuée.

La législation sur les loyers minimum aux Etats-Unis est en effet telle que les propriétaires n'ont aucun intérêt, économiquement parlant, à remettre en état leurs logements. Le montant des loyers, sous l'effet du marché, est tombé à un niveau qui ne leur permet pas de construire mais qui reste rentable dans la perspective d'une simple gestion de l'existant, souvent délabré.

Dans de telles conditions, l'attribution de « *vouchers* » aux familles en difficulté a pu se traduire par des hausses de loyer¹³⁷ sans que les conditions de logement de ces familles

¹³⁵ Mirielle Leger, Stephen Kennedy, *Final Comprehensive Report of the Freestanding Housing Voucher Demonstration*, U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, 1990

¹³⁶ *Op. cit.* p 141

¹³⁷ Cet effet ne s'est pas observé qu'aux Etats-Unis : Gabrielle Fack, « Les aides personnelles au logement sont-elles efficaces ? », *Regards croisés sur l'économie*, n°9, 2011, p. 92-104

s'améliorent. Par ailleurs, les critères d'attributions des chèques-logement étant souvent assez restrictifs, Scott Susin¹³⁸ a constaté, du fait de l'effet d'aubaine, une hausse des loyers non réglementés, qui a lourdement pénalisé les familles à faible revenu ne bénéficiant pas des chèques-logement, rendant parfois le dispositif impopulaire et stigmatisant les bénéficiaires du chèque, apparaissant comme des « *privilégiés* ».

Il est également apparu qu'une partie des « *rent vouchers* » ne servait pas directement au logement, mais était utilisée pour l'achat de vêtements, de nourriture, ou encore pour des soins médicaux. Sur cette notion de détournement de l'aide, Frédéric Colin conclut que « *si la politique des vouchers consiste à donner plus de pouvoir aux destinataires du service, il paraît plus difficile de leur imposer un but précis, comme par exemple l'amélioration des services d'éducation ou de logement.* »¹³⁹

En France, la notion de « *chèque logement* » fait régulièrement parler d'elle, en particulier en période électorale. Pour ne citer qu'un exemple récent, la Mairie de Marseille a créé en 2011 le « *chèque premier logement* » permettant d'obtenir, en fonction de critères sociaux et familiaux, une subvention sur l'achat d'un logement neuf pouvant aller jusqu'à 12 000 euros.

Ce chèque ne peut s'obtenir qu'en cas de prêt contracté auprès d'une banque ayant signé un partenariat avec la Mairie¹⁴⁰. Le montant de la subvention sera alors directement déduit du montant mensuel du prêt alloué par les banques. Ce chèque existe pour l'instant à l'état expérimental, mais a tout de même été versé à plus de 3000 bénéficiaires¹⁴¹.

S'inspirant de cet exemple, Michel Havard, candidat UMP à la Mairie de Lyon pour 2014 a dévoilé le 1^{er} février 2013 une partie de son programme. Celui-ci met l'accent sur un chèque du même type que celui de Marseille, qu'il justifie en indiquant soutenir la « *classe moyenne* » : « *Lyon est bien lotie en logements sociaux et ceux qui ont les moyens peuvent se loger. La tranche intermédiaire, elle, n'a rien. C'est pourquoi je travaille sur une proposition d'un chèque 1^{er} logement qui permette aux actifs qui font aussi la mixité sociale d'accéder à la propriété* »¹⁴².

¹³⁸ *Op. cit.* p 142

¹³⁹ *Op. cit.* p 22

¹⁴⁰ <http://www.marseille.fr/sitevdm/logement-et-urbanisme/logement/cheque-premier-logement--particuliers>
consulté le 30 août 2013

¹⁴¹ <http://www.laprovence.com/actu/region-en-direct/1822197/le-3000-eme-cheque-logement-a-ete-signe.html>
consulté le 30 août 2013

¹⁴² [http://www.lyoncapitale.fr/Journal/univers/Politique/Municipales-2014/Havard-se-relance-dans-la-course-a-l-investiture-UMP/\(language\)/fre-FR](http://www.lyoncapitale.fr/Journal/univers/Politique/Municipales-2014/Havard-se-relance-dans-la-course-a-l-investiture-UMP/(language)/fre-FR)

Bien qu'étant assez éloignés des chèques logements américains qui sont beaucoup plus anciens, destinés aux locataires, remplaçant souvent des programmes de construction fédéraux de logements sociaux et aidant davantage les personnes les plus démunies, force est de constater que l'idée de « *chèques logements* » existe également en France.

e. Les « mini-vouchers » : embryons des chèques à la française ?

Si une politique de « *voucher* » sur des pans importants d'un secteur public peut se concevoir, les difficultés précitées peuvent rendre son application complexe et ses résultats incertains. Frédéric Colin¹⁴³ imagine une technique qui semble pouvoir se développer sans conduire à la forte opposition qui se développe souvent là où le « *voucher* » est mis en place, notamment lorsque l'on évoque le secteur de l'éducation.

Il s'agit de ce qu'il appelle les « *mini vouchers* », destinés uniquement à des activités ne nécessitant pas de changement d'établissement scolaire. Il cite l'exemple d'un « *mini voucher* » qui permettrait de suivre un cours optionnel (langue, art plastique...) non disponible dans l'école d'accueil, et valorisable dans le système d'examen.

*« De tels vouchers ont plusieurs avantages, sans présenter les inconvénients d'un système généralisé de vouchers : ils sont moins menaçants pour les établissements ; ils ne nécessiteraient pas de nouvelle réglementation lourde ; ils pourraient être l'occasion d'utiliser certains locaux en dehors des horaires scolaires ; les parents ne seraient pas mis dans une situation de remise en cause des structures existantes ; le « choix » des parents serait mis au cœur de la « citoyenneté scolaire », qui offrirait un moyen nouveau de participation de l'utilisateur du service public. »*¹⁴⁴

Il y voit une « *concurrence douce* » plutôt qu'une compétition ouverte entre établissements au sein de laquelle chacun pourrait trouver un bénéfice. Cette « *concurrence douce* », en marge de l'activité scolaire peut parfaitement être identifiée à ce qui a donné dans les années 1990 le « *Chèque culture* » dans plusieurs collectivités territoriales et qui est un des points clés de notre étude.

Ainsi, les chèques sociaux et culturels, dont la parenté avec les « *school vouchers* » est parfois revendiquée, pourraient être envisagés comme la déclinaison de « *mini vouchers* » permettant

¹⁴³ *Op. cit.* p 33

¹⁴⁴ *Op. cit.* p 33

une mise en concurrence non pas de l'école elle-même, mais de ce qui touche aux activités périscolaires.

Cela correspondrait à la mise en place d'une « *concurrence douce* » à destination d'une population scolarisée bien ciblée par la collectivité les mettant en place (écoliers pour une Commune, collégiens pour un Conseil Général, lycéens pour un Conseil Régional...)

L'objet « *chèque* » et ses déclinaisons anglo-saxonnes, principalement à travers les « *school voucher* » et les « *rent vouchers* » a fait l'objet d'une littérature très importante aux Etats-Unis, prenant sa place aux côtés des outils traditionnels des politiques publiques. Sa dimension idéologique a donné lieu à de grandes passes d'armes entre spécialistes et à des ouvrages, souvent édités par des « *think tanks* », qui ont fait référence dans le monde de la science politique outre-Atlantique.

Nous allons donc voir que la notion de chèque, aux Etats-Unis, s'inscrit au cœur de courants visant à moderniser l'administration et en devient, pour ses partisans, un des instruments essentiels.

Chapitre 2 - Le chèque dans les politiques publiques

Nous allons le constater, les chèques ou « *vouchers* »¹⁴⁵ sont une composante importante du nouveau management public tel que défini dans la science administrative¹⁴⁶. Ils sont ainsi, dans la littérature anglo-saxonne moderne, sortis de leur cadre idéologique friedmanienne en étant désormais classés parmi les « *outils de politique publique* » qui sont supposés être idéologiquement neutres.

1. Le « *voucher* » comme outil ?

a. Nouveau management public et « *vouchers* »

L'intrusion des théories économiques libérales dans la science politique est plutôt ancienne. On peut citer notamment la théorie du « *Public Choice* » conceptualisée par le Prix Nobel de sciences économiques James Buchanan et Gordon Tullock dans leur ouvrage « *the calculus of consent* » qui, en appliquant les principes de la microéconomie aux actions des décideurs publics et des fonctionnaires, pensaient pouvoir prédire leurs décisions¹⁴⁷.

Cette école de pensée s'est considérablement enrichie en intégrant notamment les travaux de Paul Samuelson (lui aussi Prix Nobel d'économie) et Abram Bergson¹⁴⁸ sur la fonction de bien-être social où celui-ci est évalué selon un modèle économique se rapprochant d'un optimum de Pareto. Il s'agit d'évaluer les fonctions qui permettraient d'obtenir un bien-être collectif maximal et les dysfonctionnements du système qui permettraient d'atteindre cet

¹⁴⁵ Pour des raisons de commodité, les termes « *chèques* » et « *vouchers* » ont ici la même signification.

¹⁴⁶ Tom Christensen, Per Laegreid, *New Public Management : The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 2001

¹⁴⁷ James Buchanan, Gordon Tullock, *The Calculus of Consent. Logical foundations of constitutional democracy*, University of Michigan Press, 1962, on consultera également l'ouvrage de Mancur Olson, *Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups*, Harvard University press, 1965

¹⁴⁸ Paul Samuelson, « Reaffirming the existence of 'reasonable' Bergson-Samuelson Social Welfare Functions », *Economica*, n°44, 1977, p 81-88.

équilibre. Elle est encore utilisée aujourd'hui par certains économistes s'essayant à la science politique¹⁴⁹.

La théorie du « *Public Choice* » restant justement à l'état de modèle d'analyse, il a fallu l'adapter pour en faire un véritable modèle à appliquer au sein des administrations. C'est donc tout naturellement aux Etats-Unis qu'ont été développées les premières tentatives de rationalisation des dépenses publiques suivant le dogme particulièrement libéral développé par Buchanan.

Rappelons brièvement que le nouveau management public date des années 1980 et fait suite aux nombreuses tentatives de réformes de l'administration parmi lesquelles on citera le « *Planning Programming Budgeting System* » américain ou la « *Rationalisation des Choix Budgétaires* » en France dont Vincent Spenlehauer¹⁵⁰ a étudié l'émergence, sa parenté américaine, puis le déclin et la disparition.

Cette émergence du nouveau management public a eu lieu concomitamment dans plusieurs pays¹⁵¹ en parallèle pour des raisons très différentes: pour répondre à une inefficacité du secteur public au Japon¹⁵², dans une optique clairement néolibérale en Grande-Bretagne et en Nouvelle-Zélande¹⁵³ ou comme instrument de lutte contre une crise politique et économique en Italie¹⁵⁴.

Le nouveau management public est également apparu en France, succédant à la Rationalisation des Choix Budgétaires, sans toutefois être revendiqué comme tel. Il s'agit désormais d'une matière enseignée lors des formations à destination des cadres de la fonction publique d'Etat et territoriale. Des manuels sont même édités à destination des fonctionnaires pour leur apprendre les bases du management en se référant explicitement aux méthodes du secteur privé marchand.

¹⁴⁹ Steven Coissard, « Intérêts privés, intérêt public : une confusion des genres », *Arès*, 2007, volume 22, n° 58, novembre, 2007, p 39-50,

¹⁵⁰ Vincent Spenlehauer, *L'évaluation, avatar de la planification*, Thèse de Doctorat de science politique de l'université Pierre Mendès-France, Grenoble, 1998

¹⁵¹ Tom Christensen, Per Laegreid, *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Aldershot, Ashgate, 2007

¹⁵² Hiromi Yamamoto, « New Public Management – Japan's Practice », *Institute for International Policy Studies*, 2003

¹⁵³ Judy Whitcomb, « Contributions and challenges of New Public Management in New Zealand since 1984 », *Policy Quarterly*, Vol 4, Sept 2008

¹⁵⁴ Marino Calogero, « The introduction of new public management principles in the Italian public sector », *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, n°30, 2010, p 30-54

Pour illustrer la façon dont les méthodes de management sont apparues dans la fonction publique française par le biais de la formation, il suffit de feuilleter la présentation d'un de ces manuels¹⁵⁵ déjà relativement ancien, intitulé « *le Management dans le service public* » et rédigé par Serge Alécian et Dominique Foucher :

« Doter le pays d'un service public performant, souple, moderne en rendant "intelligentes" les règles et les procédures grâce à un management adapté sera certainement le défi de la prochaine décennie. Ce guide a pour objectif d'aider les cadres du service public à relever ce pari. Il part d'un triple constat :

- le service public est indispensable mais il doit de plus en plus faire preuve de son efficacité ;*
- les actions de modernisation n'auront d'effets durables que si elles sont accompagnées d'un effort simultané en matière de management. L'ouvrage s'attache à donner un contenu concret à cette affirmation ;*
- le management n'est pas une théorie et il ne se décrète pas : il se pratique et il est d'abord l'affaire des managers. Le lecteur trouvera, selon ses besoins, des parcours de lecture adaptés pour se former et s'informer ;*

*Destiné aux cadres opérationnels du service public ayant à animer une équipe de collaborateurs, cet ouvrage est le fruit d'une longue expérience dans le conseil et la formation. Gageons qu'il intéressera aussi les managers du secteur privé ayant à travailler avec les administrations publiques. »*¹⁵⁶

Bien qu'on en repère des traces dans la plupart des grandes démocraties occidentales, les auteurs trouvent majoritairement les sources de ce « *New Public Management* » en Grande Bretagne.

L'un des spécialistes de ce sujet ayant le plus contribué à sa diffusion scientifique, Christopher Hood¹⁵⁷, recherche les origines de ce courant et identifie quatre tendances de fond qui l'accompagnent :

¹⁵⁵ Serge Alécian, Dominique Foucher, *Le management dans le service public*, Editions d'organisation, 2002

¹⁵⁶ Présentation sur le site internet de la librairie Eyrolles : <http://www.eyrolles.com/Entreprise/Livre/le-management-dans-le-service-public-9782708127197>

¹⁵⁷ Christopher Hood, « A public management for all seasons ? », *Public Administration*, vol 69, 1991, p 3-19.

- Les tentatives de ralentir, voire de diminuer le poids de l'Etat en terme de dépense publique et de nombre de fonctionnaires.
- Le changement de paradigme après la vague de privatisation ou de quasi-privatisation avec l'avènement de la notion de « *subsidiarité* » dans la fourniture de services publics.

En nous attardant un peu sur cette notion de subsidiarité, développée notamment par Gilbert Tosi, on s'aperçoit qu'il s'agit, pour reprendre sa définition, d'un principe qui, appliqué aux services publics, vise à « *définir des critères de liberté d'action au sein d'une collectivité ayant pour but de garantir la préservation des diversités existantes.* »¹⁵⁸

L'Etat n'est donc plus le seul garant de l'intérêt général. Pour Tosi, les lois de décentralisation en France ont entraîné l'application directe du principe de subsidiarité, qui est assez indissociable d'une tentation du fédéralisme. La France irait, par le biais de cette décentralisation accrue, vers un Etat fédéral sans réellement s'en rendre compte. On trouve également cette notion de subsidiarité dans les services publics sous la plume d'auteurs qualifiés de libéraux ou de conservateurs.

Ainsi, la philosophe Chantal Delsol, évoque cette notion dans un ouvrage éponyme : « *Le principe de subsidiarité présente un double aspect :*

- 1- *Un aspect négatif : l'autorité en général et l'Etat en particulier ne doivent pas empêcher les personnes ou groupes sociaux de conduire leurs actions propres, c'est-à-dire de déployer autant que possible leurs énergies, leur imagination, leur persévérance dans les œuvres par lesquelles ils se réalisent tant au profit de l'intérêt général que de l'intérêt particulier.*
- 2- *Un aspect positif : Chaque autorité a pour mission d'inciter, de soutenir, et en dernier lieu de suppléer, s'il le faut, les acteurs insuffisants »*¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Gilbert Tosi, « Evolution du service public et principe de subsidiarité », *Revue Française d'Economie*, vol 21, 2006, p 3-36

¹⁵⁹ Chantal Millon-Delsol, *Le principe de subsidiarité*, PUF, 1993

Cette notion de subsidiarité, en dehors de sa définition européenne qui est beaucoup plus juridique, vise donc à individualiser au maximum l'action publique, dans une optique particulièrement appréciée des néolibéraux.

Pour poursuivre avec Hood, ce dernier identifie deux autres tendances qui accompagnent le Nouveau Management Public :

- L'automatisation, notamment dans le domaine des nouvelles technologies de l'information appliquée à la fourniture de services publics¹⁶⁰.
- Le développement d'un agenda « *internationalisé* » proposant des solutions globales de management public, de nouvelles politiques publiques à travers un recours accru à la coopération intergouvernementale et à la coordination des politiques publiques.

Bien qu'ancienne, la définition de Hood des principes du Nouveau Management Public paraît toujours d'actualité et a été renforcée par le fort développement des Technologies de l'Information et de la Communication, ainsi que par la montée en puissance de l'Union Européenne (son article, qui date d'avant les traités ayant renouvelé l'Union Européenne, peut même à ce titre être considéré comme visionnaire).

Parmi les doctrines du Nouveau Management Public, il identifie :

- L'application des pratiques professionnelles du management au sein des administrations.
- La mise en place d'indicateurs de performance partout où cela est possible.
- Une phase de contrôle des « *outputs* », des ressources allouées à une politique donnée.
- Un passage d'un service public « *monolithique* » vers un service public plus éclaté, moins centralisé.

¹⁶⁰ Il est à noter une nouvelle fois le côté visionnaire de Hood, l'article ayant été publié en 1991 à une époque où il était difficile d'imaginer la place qu'allaient occuper les Technologies de l'Information et de la Communication dans l'administration publique et dans le monde en général

- Une compétition accrue entre les branches du service public.
- L'implémentation des méthodes du privé au sein du secteur public.
- La généralisation de l'usage parcimonieux et discipliné des ressources publiques.

Au sein de ce catalogue très précis, il apparaît assez évident que la notion de chèque ou « *voucher* » est apparue naturellement comme un outil du Nouveau Management Public, d'abord dans le monde anglo-saxon, puis partout ailleurs, tant elle semble correspondre aux caractéristiques définies par Hood.

b. Le chèque dans une boîte à outils

Le « *voucher* » est, chez la plupart des auteurs anglo-saxons, considéré comme un outil de politique publique « *idéologiquement neutre* » et pouvant être comparé à n'importe quel élément d'une « *boîte à outils* » de politiques publiques. Cette arrivée massive des « *outils* » et « *instruments* » dans les politiques publiques est qualifiée de « *révolution que personne n'a remarquée* » par Lester Salamon¹⁶¹.

Le cœur de cette « *révolution* » est, selon Salamon, une transformation radicale non seulement de la portée de l'action gouvernementale, mais de sa forme fondamentale. Salamon voit dans l'arrivée des outils d'action publique une « *prolifération massive* » qui révolutionne jusqu'au rôle du gouvernement, dont l'activité était auparavant cantonnée à la fourniture directe de biens et services par des fonctionnaires.

Il voit dans les prêts, les garanties d'emprunt, les bourses, les contrats, les assurances, la régulation économique, les niches fiscales et les chèques ou « *vouchers* », des outils qu'il identifie comme le moteur du changement fondamental dans les politiques publiques qu'il décrit dans son ouvrage.

Eugene Steuerle, spécialiste de la question des « *vouchers* » que nous évoquerons à de nombreuses reprises dans cette étude, va d'ailleurs rédiger un chapitre dans un ouvrage de

¹⁶¹ Lester Salamon, « The New Governance and the Tools of Public Action: An introduction », *Fordham Urban Law Journal*, Vol 28, 2000, p 1611-1674

Salamon¹⁶² qui récapitule l'intégralité des outils de politique publique utilisés dans ce qu'il appelle la « *Nouvelle Gouvernance* »¹⁶³. Il considère, conformément à la logique de Salamon, que le chèque ne constitue qu'un outil parmi d'autres, plus ou moins efficace en fonction du sujet et de la politique publique abordée.

Dans cette logique de la nouvelle gouvernance et de la notion de boîte à outils dont le contenu n'est qu'utilitariste, Steuerle considère que le chèque peut être remplacé par un outil alternatif même lorsqu'il semble parfaitement convenir. Il s'agit donc tout simplement d'un moyen d'attribuer une subvention, un paiement qui doit permettre d'atteindre une fin mais ne peut être une fin en soi¹⁶⁴.

Eugene Steuerle établit une liste des biens et services pouvant être remplacés par des chèques, il évoque la nourriture, l'enseignement supérieur, primaire et secondaire (reprenant à son compte et sans mentionner cette affiliation, l'idée de Milton Friedman), le logement, l'emploi, la formation, les soins médicaux, la garde d'enfant, les assurances santé, les soins pour les personnes âgées et handicapées ou encore le transport.

A aucun moment il ne cite l'exemple de la culture, de l'accès aux énergies renouvelables qui sont identifiés, nous le verrons, comme les déclinaisons les plus répandues de cet outil en France dans les collectivités territoriales¹⁶⁵. Le chèque, chez Steuerle, et bien qu'il ne l'écrive pas directement, est avant tout un objet social, visant à fournir une aide sociale à des bénéficiaires précisément identifiés. Les chèques culture ont également une parenté anglo-saxonne fondée notamment sur les travaux d'Alan Peacock¹⁶⁶, mais ne sont que rarement cités par les analystes classiques du « *voucher* ».

Cette notion d'outil qui n'a rien d'idéologique pour les chercheurs qui l'étudient (et qui s'en défendent), se retrouve chez d'autres auteurs spécialistes du chèque. Citons Gary Sturges et

¹⁶² Chaque chapitre de cet ouvrage est consacré à un outil différent, analysé par le « *spécialiste* » américain de cet outil.

¹⁶³ Eugene Steuerle, Eric Twombly, « Vouchers », in Lester Salamon (dir), *The Tools of Government : A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, 2002, p 445-465

¹⁶⁴ Cette application à « *dépolitiser* » la notion de chèque chez les auteurs traitant de ce sujet dans les années 2000 est analysée plus loin.

¹⁶⁵ François Rouet (dir), « Cartes et chèques culture : dispositifs et mise en œuvre », *Culture études*, n°6, 2009, p 1-8

¹⁶⁶ Alan Peacock, « Welfare economics and public subsidies to the arts », *Manchester School of Economic and Social Studies*, n°37, 1969, p 323-335.

Ivana Bodroza, qui évoquent un « *dispositif technique, un outil qui aide à bonifier la valeur de services publics quand le marché et les politiques publiques vont dans le même sens* »¹⁶⁷

Dans un autre ouvrage consacré exclusivement à la notion de chèque, Steuerle¹⁶⁸ définit le « *voucher* » comme une subvention qui procure un pouvoir d'achat limité à un individu qui peut choisir parmi un choix restreint de biens et de services.

C'est cette définition qui, quoique très simple, semble être celle qui s'applique le mieux à l'objet de notre étude sur les chèques et plus particulièrement leur version anglo-saxonne. Nous la préférons à celle, encore plus simple mais trop large, de Harvey Rosen où le « *voucher* » devient simplement « *une subvention affectée pour certains besoins, comme les soins médicaux ou l'éducation donnée à des individus*¹⁶⁹ ». Cette définition, nous le verrons, permet de définir un peu toutes les formes de versement des aides individuelles comme des « *vouchers* », ce qui a tendance à diluer la définition de l'objet. Elle est très utilisée dans la littérature, notamment par les auteurs qui cherchent à se défendre de traiter d'un objet considéré comme idéologiquement trop marqué¹⁷⁰.

Toutefois, les auteurs anglo-saxons ne limitent pas la forme du « *voucher* » à un simple chèque ou bon d'achat. Un « *voucher* » peut être une réduction d'impôt ou un crédit négatif dans le cas d'un chèque logement permettant de financer une construction d'habitation. Pour Steuerle, un « *voucher* » peut d'ailleurs n'être qu'un bon de réduction ou ne couvrir qu'une partie du prix du bien proposé à son bénéficiaire. Autrement dit, il faut dissocier la notion de « *chèque* » de celle de « *bon d'achat* » sous format papier pour se concentrer davantage sur la définition généralement admise par les chercheurs.

¹⁶⁷ Gary Sturgess, Ivana Bodroza, *Redeeming vouchers in Public Services*, Serco Institute, 2011

¹⁶⁸ Eugene Steuerle (dir), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institute, 2000

¹⁶⁹ Harvey Rosen, *Public Finance*, Mc Graw-Hill/Irving, 2001, p75-77

¹⁷⁰ On retrouve cette définition notamment dans les études publiées par le Serco Institute, Think tank particulièrement libéral qui cherche à démontrer que les vouchers sont utilisés par tous les pays où presque. La définition du « *voucher* » recouvre notamment, d'après Sturgess et Bodroza la sécurité sociale française.

c. Un outil de régulation

L'essentiel de la littérature anglo-saxonne sur le « *voucher* » permet de définir cet objet comme quelque chose qui prescrit et proscriit en même temps¹⁷¹. D'un côté le bénéficiaire a le choix entre plusieurs fournisseurs de biens et services qui peuvent être publics ou privés ou être des acteurs à but lucratif ou non lucratif. Cependant, si on le compare à une subvention monétaire directe, le « *voucher* » restreint évidemment le type de biens et services pouvant être achetés, obligeant son bénéficiaire à se concentrer sur un certain type de possibilités plus ou moins limitées.

On peut notamment illustrer cette hypothèse avec l'exemple français du Chèque d'Accompagnement Personnalisé (CAP) destiné à un public en difficulté sociale. Ce titre, prévu par la loi, est systématiquement pourvu d'une mention spécifique (il en existe sept) qui n'autorise son porteur qu'à acquérir certaines familles de produits (alimentation, hygiène, logement, transport...)

Les auteurs distinguent de nombreuses combinaisons de « *vouchers* » avec, d'un extrême à l'autre, ceux qui peuvent permettre d'acheter presque n'importe quoi (à l'exception, souvent, de boissons alcoolisées, c'est l'exemple des titres de restauration français) et ceux qui sont excessivement restrictifs, ne permettant d'aller qu'au sein d'un seul établissement.

Concernant les chèques restrictifs, on peut penser par exemple au chèque spécifique édité par le Conseil Général de la Drôme donnant à son bénéficiaire le droit d'aller uniquement dans une station de ski ou dans un des châteaux du département. Le taux d'utilisation de tels chèques peut évidemment être plus limité qu'un chèque généraliste, surtout lorsqu'ils offrent un service non essentiel au bénéficiaire.

Le « *voucher* » est donc d'abord un outil de régulation, à la fois du côté du consommateur et du côté du fournisseur. Les règles d'éligibilité à un programme de « *voucher* » déterminent quel individu sera subventionné et comment les habitudes de ce consommateur seront changées. On peut prendre ici l'exemple du chèque « *énergie renouvelables* » de la Région Rhône-Alpes qui ne s'adresse qu'aux ménages ne dépassant pas un certain revenu et qui, en les incitant à s'équiper en appareil de chauffage à bois ou en chauffe-eau solaire, changera forcément le comportement de ses bénéficiaires. Cette régulation, ou ciblage du

¹⁷¹ Steuerle, *op.cit.* p 6-7. Cette notion de proscription permet de faire le lien avec la notion de « *Conditional Cash Transfer* », qui oblige le bénéficiaire d'une aide à changer son comportement ou à effectuer une action particulière comme scolariser ses enfants, se soigner...

consommateur, est au cœur de la notion de « *targeting* » qui vise à ne faire bénéficier d'une aide qu'une catégorie bien précise de la population, et à celle de transferts monétaires conditionnels qui vise à utiliser l'outil pour changer les habitudes et les comportements des bénéficiaires.

Il convient donc aux décideurs de fixer des frontières à la portée du « *voucher* », en fonction des buts de la politique publique et du type de public visé. Eugene Steuerle précise, afin de dépolitiser l'usage du « *voucher* », que ces frontières ne doivent pas être fixées dans le seul but d'appeler l'outil un « *voucher* ».

Les fournisseurs, quant à eux, subissent une régulation à travers les biens et services qu'ils peuvent fournir en échange de ces « *vouchers* ». On peut, toujours en prenant un exemple local français, évoquer la carte M'RA dont l'avantage « *livres scolaires* » ne permet que d'acheter un certain type d'ouvrages.

Avant d'examiner les différents objectifs qu'aurait l'introduction de « *vouchers* » dans une politique publique, il convient de faire le lien avec la notion déjà étudiée de quasi-marché en positionnant le chèque au cœur de cette notion, puisqu'il permet, nous l'avons vu plus haut, de faire fonctionner et d'organiser le quasi-marché. Il apparaît important pour cela de définir les différents critères définissant le chèque dans un système néolibéral.

d. Le « voucher » définit-il toute forme d'aide individuelle ?

Toute aide individuelle ciblée peut-elle être considérée comme un « *voucher* » ? Cette définition très extensive est défendue par certains auteurs. Ainsi, Gary Sturgess et Ivana Bodroza¹⁷² affirment que, bien qu'étant plus adaptés à l'éducation, les « *vouchers* » peuvent être utilisés pour toute forme de politique publique à partir du moment où la puissance publique souhaite introduire une forme de compétition entre les fournisseurs, créant ainsi un système de quasi-marché.

Cependant, ils imaginent que le « *voucher* » peut également être utilisé pour changer un comportement individuel. Ainsi, des chèques sont utilisés au Royaume-Uni depuis 2004 auprès de toxicomanes pour les récompenser de leur abstinence¹⁷³. En l'occurrence, et c'est

¹⁷² *Op. cit.* p 9

¹⁷³ Stephen Pilling, John Strang, Clare Gerada, « Psychosocial interventions and opioid detoxification for drug misuse: summary of nice guidance », *British Medical Journal*, n°335, 2007, p 203–205

pour cette raison que nous étudierons moins ce type d'utilisation du chèque, ce mode de distribution constitue davantage une récompense offerte en échange d'un certain comportement, le chèque reprenant dans ce cas précis un usage que l'on retrouve avec les « *chèques cadeaux* ».

Reprenant et citant la définition d'Eugene Steuerle, les auteurs insistent sur son caractère neutre politiquement, son sens et son efficacité étant déterminés par plusieurs facteurs :

- Comment sont-ils utilisés ?
- Quelle est la population ciblée ?
- Quel est le niveau de paiement ?
- Quel est l'objectif de la politique publique ?

Pour Sturgess et Bodroza¹⁷⁴, à partir du moment où le gouvernement finance les utilisateurs d'un service public pour qu'ils aient un choix, on se trouve en présence d'un schéma de type « *voucher* ».

Malgré cette définition très large, ils distinguent trois caractéristiques que l'on retrouve forcément au sein de chaque politique utilisant les « *vouchers* » :

- **La promotion du choix de l'utilisateur**

Partant du principe que les gouvernements ont tendance, dans la période récente, à favoriser le choix de l'utilisateur-client en étant beaucoup plus attentifs à son attente (cela est particulièrement vrai chez les théoriciens de la « *nouvelle gouvernance* » ou du « *reinventing government* » que nous étudierons plus loin), les auteurs soulignent que transférer la « *prise de décision* » du politique vers l'individu a pour principal avantage de permettre à ce dernier de vivre d'après son propre système de valeur et ses préférences.

L'effet dans un système où le marché est équilibré¹⁷⁵ sera d'avoir un service public « *plus responsable et plus soucieux des préférences de l'utilisateur plutôt que centralisé et proposant des solutions uniques* »¹⁷⁶.

¹⁷⁴ *Op. cit.* p 8

- **Incitation à l'innovation**

Le fait de promouvoir la compétition entre les fournisseurs est censé, d'après les auteurs, créer chez les fournisseurs et également chez les financeurs publics une culture de l'innovation et de l'efficacité. Dans des circonstances idéales, une politique à base de « *voucher* » améliorera donc la qualité de services fournis à l'utilisateur.

- **Promouvoir la notion d'équité et de justice**

Une politique de « *voucher* » doit-être considérée non seulement du point de vue du bénéfice offert à celui qui le reçoit, mais également, et c'est une notion que l'on va retrouver ultérieurement, du point de vue de celui qui finance.

Il s'agit de la notion de « *public value* », qui stipule qu'à partir du moment où une organisation utilise de l'argent collecté de façon « *coercitive* » (comprendre, par l'impôt), l'usage de cet argent sera évalué non seulement en fonction de l'efficacité de la dépense vers ceux à qui elle est destinée, mais aussi du sentiment de justice et d'équité procuré à ceux qui la financent.

On retrouve cette notion de « *public value* » chez Mark Moore, partisan de l'introduction des techniques du management dans le secteur public¹⁷⁷ qui estime que le contribuable qui finance l'aide est aussi important que le bénéficiaire de cette aide dans l'esprit du décideur.

Sturges et Bodrosa terminent leur démonstration par une catégorisation des différents aspects des politiques publiques utilisant des « *vouchers* ». Cette catégorisation, même si nous ne la reprendrons pas *stricto sensu* dans l'étude, montre à quel point la notion de « *voucher* » peut être, selon les auteurs, une notion extrêmement large qui cache, nous le verrons, une volonté de masquer ses origines néolibérales.

Ils distinguent ainsi d'abord trois moyens de paiement différents :

¹⁷⁵ Notons ici l'importance de l'équilibre du marché, qui apparaît comme une survivance de la théorie du « *Public Choice* » et de l'économie du bien-être.

¹⁷⁶ *Op. cit.* p 8

¹⁷⁷ Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, 1995, p 53

- **Explicite** : un coupon matérialisant l'aide, donné au bénéficiaire qui peut l'utiliser auprès d'un fournisseur, qui s'en fera ensuite rembourser le montant. C'est exactement la définition du chèque telle qu'elle est utilisée en France (notamment en référence au chèque bancaire, ou au titre de restauration) et dont nous ne devons pas forcément tenir compte dans la suite de l'étude pour nous concentrer sur la définition plus « *scientifique* ».
- **Implicite** : les bénéficiaires sont ciblés et peuvent choisir parmi des fournisseurs sélectionnés qui, après la validation de l'identité du bénéficiaire à qui ils fournissent le service gratuitement ou à un tarif réduit, se font rembourser les frais occasionnés par la puissance publique.
- **Remboursement** : les bénéficiaires sont ciblés. Ils choisissent parmi des fournisseurs sélectionnés et sont ensuite remboursés par l'autorité publique sur présentation d'un justificatif.

Ils distinguent également deux formes d'éligibilité :

- **Universelle** : le « *voucher* » est accessible à toute la population. Les auteurs citent les systèmes français et suédois d'assurance maladie, les englobant du coup parmi les « *vouchers* » ce qui donne à cette notion une définition très large et difficile à exploiter.
- **Ciblée** : seuls certains groupes spécifiques sont éligibles et ont le droit de se voir attribuer l'aide.

Enfin, ils distinguent deux formes de couvertures :

- **Complète**, avec une prise en charge complète du service. On peut par exemple y voir le financement des livres scolaires par le Conseil Régional Rhône-Alpes via la Carte M'RA¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Nous étudierons plus spécifiquement la carte M'RA dans les chapitres 9 et 10

- **Partielle**, avec une prise en charge basique, voire incomplète, et le complément à la charge du bénéficiaire.

Ainsi, cette définition large peut, si on l'applique complètement, couvrir l'ensemble des dispositifs d'aides individuelles. Pour identifier un « *voucher* » selon Gary Sturges et Ivana Bodroza, il convient à la fois d'observer l'architecture de l'aide offerte, mais aussi et surtout de reprendre les caractéristiques plus qualitatives qu'ils ont définies et que nous venons de passer en revue.

Quoiqu'il en soit, cette définition apparaît un peu trop ambitieuse et surtout, trop large pour être utile au cours de notre étude. Il conviendra toutefois de retenir l'importance de la notion de mise en concurrence des fournisseurs et surtout de la transformation du citoyen en contribuable, puis du contribuable en client dont il faut respecter les volontés, notion typique du concept de quasi-marché.

2. Le client est roi dans un quasi-marché

L'évolution vers un plus grand choix du consommateur est considérée comme une des clés de compréhension des politiques publiques du début du 21^{ème} siècle et notamment du mouvement visant à réinventer le gouvernement que l'on retrouve chez Osborne et Gaebler¹⁷⁹.

John Alford¹⁸⁰ considère ainsi que le client (qu'il faut ici assimiler au contribuable, ou plutôt à l'électeur, dans une optique tout à fait conforme à la théorie du « *public choice* » qui étudie le comportement de l'élus de façon tout à fait cynique) est souverain dans l'esprit de la plupart des réformateurs de la fin du 20^{ème} siècle.

Ce mouvement, issu du Nouveau Management Public demande clairement aux dirigeants et aux fonctionnaires d'être « *proches de leurs clients* » en les consultant souvent et en répondant à leurs besoins. L'objectif de ce courant du « *Reinventing government* » est de donner des ressources directement entre les mains des consommateurs et de les laisser choisir entre les secteurs publics et privés. Le « *voucher* » constitue donc l'outil idéal pour les partisans de ce mouvement.

¹⁷⁹ David Osborne, Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley, 1992

¹⁸⁰ John Alford, « Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective », *Public Administration Review*, n°62, 2002, p 337-346

Cette notion, loin de n'être réservée qu'à la communauté scientifique, a depuis longtemps été reprise par des politiques américains. On a pu notamment observer l'ancien Vice-Président américain Al Gore devenir un fervent partisan de cette école, estimant que c'est un moyen idéal pour rationaliser le budget fédéral américain tout en étant proche des aspirations des citoyens¹⁸¹.

A partir de ce postulat, le Gouvernement doit désormais considérer l'administré comme un client. Alford remarque cependant que certains administrés ne peuvent pas être clients ou consommateurs car ils n'en ont tout simplement pas les moyens (le client devant être forcément quelqu'un qui paie)¹⁸². Il s'agit donc pour les pouvoirs publics de les transformer en consommateurs en leur donnant des « *vouchers* » ou des subventions ciblées qui feront en sorte qu'ils agissent comme des acheteurs « *classiques* » sur le marché des biens et services¹⁸³.

Dans tous les cas estime John Alford, l'utilisation des « *vouchers* » dans les quasi-marchés ne permettra absolument pas de se débarrasser de la notion de « *bénéficiaires* » d'une aide publique. Même si les « *vouchers* » fonctionnaient parfaitement, les bénéficiaires resteraient des bénéficiaires, leur transformation en consommateur n'étant qu'artificielle et ne pouvant avoir lieu sans l'intervention de l'autorité délivrant les « *vouchers* ».

Dans son étude sur les chèques-formation en Allemagne, Olivier Bruttel¹⁸⁴ expose une vision assez similaire de l'étude d'un quasi-marché mis en place à l'aide de chèques. L'Etat fédéral Allemand, pour des raisons complexes (notamment à cause d'une cogestion entre les syndicats et l'Etat fédéral qui empêchait toute réforme du dispositif), a décidé de transformer le système de formation professionnelle en fournissant des chèques permettant aux demandeurs d'emplois de choisir librement leur organisme de formation qu'il soit public ou privé.

Cette vision fait du chômeur allemand un client, dans la droite ligne de la transformation du bénéficiaire de l'aide en consommateur décrite par John Alford. Or Bruttel conclut

¹⁸¹ Al Gore, *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less. Report of the National Performance Review*, Times Books, 1993

¹⁸² *Op. Cit.* p 341

¹⁸³ C'est l'objet de la critique des « *educational vouchers* » formulée par John Chubb, Terry Moe, *Politics, Markets and America's Schools*, Brookings Institution, 1990

¹⁸⁴ Olivier Bruttel, « Les chèques-études : Pour une politique d'intervention directe sur le marché de l'emploi - L'exemple des chèques-formation en Allemagne », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol 71, 2005, p 413-428

notamment que « *lorsque c'est le client qui paie, les consommateurs de services publics sont gravement limités dans leur souveraineté du consommateur.*

*Les systèmes de chèques modifient ce lien puisqu'ils renforcent la position des demandeurs d'emploi en leur offrant un pouvoir d'achat direct. Ce renforcement de l'autonomie des clients est néanmoins limité par les asymétries de l'information du côté du client, qui peuvent entraîner un échec dû à une erreur de préférence. Ce type d'échec se produit lorsque le consommateur ne possède pas les informations nécessaires pour faire des choix qui tiennent vraiment compte de ses préférences. La capacité d'information individuelle est dès lors un facteur important dans le choix du meilleur mode de prestation de service. »*¹⁸⁵

La transformation du bénéficiaire en consommateur, pierre angulaire du « *Reinventing government* » rencontre donc de véritables écueils et nécessite notamment une information la plus complète possible du bénéficiaire qui, de par sa situation sociale parfois difficile, ne dispose pas d'une possibilité optimale de s'informer.

Cette notion de « *client-électeur* » se retrouve également chez Howard Glennerster et Julian Le Grand dans leur article sur les quasi-marchés. Evoquant les domaines de la santé et l'éducation, ils estiment que les électeurs, ceux qui appartiennent aux « *tranches de revenus moyens et élevés et qui peuvent s'exprimer (articulate voters)* », tiennent beaucoup à ces dispositifs¹⁸⁶.

Pour eux, la notion de libre-choix est survenue dans les réflexions du gouvernement britannique car les électeurs, déjà sensibles à ces politiques publiques, voulaient désormais des traitements plus personnalisés.

Les électeurs, et tout particulièrement les contribuables ayant un certain pouvoir d'achat, souhaiteraient également, d'après Richard Saltman et Casten Von Otter dans leur étude comparative sur les services sociaux européens, que les services publics ressemblent au secteur privé en termes de choix et de soins apportés aux utilisateurs dans le sens où la même attention devrait être portée aux « *clients* »¹⁸⁷.

¹⁸⁵ *Op.cit.* p 427

¹⁸⁶ Howard Glennerster, Julian Le Grand, « Le développement des quasi-marchés dans la protection sociale », *Revue Française d'Economie*, vol 10, 1995, p 111-135

¹⁸⁷ Richard Saltman, Casten Von Otter, *Planned Markets and Public Competition: Strategic Reform in Northern European Health Systems*, Open university press, 1992

Ainsi, Margaret Thatcher, confrontée à ces demandes des électeurs et à un budget social contraint, dut, par le biais de la mise en concurrence pour résoudre cette « *quadrature du cercle* », créer un système de quasi-marché, peu coûteux mais prétendument plus efficace. Howard Glennerster et Julian le Grand ajoutant que « *si les quasi-marchés fonctionnent effectivement ainsi, ces services bénéficieront d'un soutien politique accru. Cela peut être particulièrement important pour conserver l'allégeance des classes moyennes qui peuvent autrement les quitter et emmener leur vote pour le financement de l'impôt avec eux* »¹⁸⁸.

Il apparaît clairement dans cette analyse que l'utilisation du chèque répond à un besoin électoral. Ce besoin se traduit soit par la mise en place d'un système de quasi-marché par le biais d'un chèque dans le but de rendre un service supplémentaire aux bénéficiaires ou soit, bien entendu, pour rendre acceptable une aide sociale aux yeux des « *financeurs* » de cette dernière.

3. Pourquoi utiliser des « *vouchers* » dans une politique publique ?

Eugene Steuerle, dans l'ouvrage collectif¹⁸⁹ qu'il dirige et qui est l'étude la plus complète et la plus reprise sur la notion de « *vouchers* » que nous ayons eue en notre possession, définit plusieurs objectifs qui peuvent justifier l'usage de « *vouchers* » par le décideur public. La plupart des études, à commencer par les écrits de leur théoricien Milton Friedman, ne distinguent que le libre-choix du consommateur et la mise en concurrence des prestataires de biens ou de services qui constituent le dogme libéral de l'utilisation du « *voucher* ». Nous verrons plus bas que c'est la volonté de se défaire de ce dogme encombrant politiquement qui peut expliquer notamment la quasi-disparition de toute référence à Friedman dans les écrits sur le « *voucher* » à partir des années 2000.

Eugene Steuerle définit bien plus d'objectifs pouvant être attribués à une politique basée sur les « *vouchers* ». Le point commun entre ces buts annonce-t-il, est la recherche de l'efficacité et de l'équité de la politique qui sont pour lui les deux faces du « *voucher* ». Il distingue ainsi les objectifs suivants :

¹⁸⁸ *Op. cit.* p 131

¹⁸⁹ Eugene, Steuerle (dir), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institute, 2000

a. Choix et efficacité

La notion de choix est, d'après tous les acteurs ayant quelque chose à voir avec le sujet que nous avons pu interroger, le premier argument justifiant une politique basée sur le « *voucher* ». Le libre-choix apparaît donc chez Steuerle, mais également chez tous les analystes du chèque, comme le premier objectif que pourrait avoir une politique utilisant le « *voucher* ».

En choisissant, les individus auraient une plus grande satisfaction car ils dépenseraient le chèque en fonction de leurs préférences ce qui est une des bases des théories de l'économie familiale développée notamment par Theodore Bergstrom¹⁹⁰. Le fait de laisser le choix de leurs dépenses aux consommateurs rendrait également l'aide plus efficace et nettement moins coûteuse en réduisant le contrôle des dépenses par l'autorité publique, ce contrôle se faisant uniquement au moment de la remise du « *voucher* ».

Eugene Steuerle ajoute à cette notion d'efficacité le fait que, dans le cas d'un chèque éducation, le bénéficiaire va directement dans une bonne école alors que la même somme, donnée à une école de moins bonne qualité n'aurait pas forcément l'effet d'élever le niveau de cette dernière.

Il poursuit son argumentation en ayant une vision qui reprend la notion de quasi-marchés puisqu'un choix plus important va selon lui encourager la compétition entre les fournisseurs. Il apparaît en effet logique, pour l'auteur, qu'un promoteur immobilier (dans le cas d'un dispositif de soutien au logement social tel que le « *rent voucher* ») soit plus attentif à la demande des consommateurs si ces derniers peuvent choisir entre lui et des concurrents plutôt que s'il obtenait de l'Etat un contrat permanent de construction d'habitations à loyers modérés¹⁹¹.

¹⁹⁰ Theodore Bergstrom, « A survey of theories of the family », in Mark Rosenzweig, Oded Stark, *Handbook of populations and family economics*, Elsevier, 1993

¹⁹¹ Cette idée ne va pas s'avérer tout à fait vérifiable sur le terrain et sera au contraire très controversée.

b. Choix et équité

Eugene Steuerle définit sa notion d'équité de façon très générale, puisqu'il indique que le public sera plus attaché à une mesure qu'il considère comme « *juste* » ou équitable. Autrement dit, il suffirait que la mesure proposée, en l'occurrence la politique publique utilisant un chèque, soit simplement perçue comme équitable. Il souligne que l'efficacité et l'équité vont souvent de pair dans ce type de politique.

Citant une nouvelle fois les chèques éducation, il estime que le « *riche* » peut facilement choisir l'école de ses enfants, y compris en changeant de juridiction (dans le cas où il existe un système de type « *carte scolaire* ») ou en payant une école privée. L'argument de l'équité serait pour les autorités publiques, de « *vendre* » la mesure comme un moyen de faire en sorte que tout le monde puisse avoir la possibilité de faire ce choix.

Dans l'ouvrage de Steuerle, Burdett Loomis¹⁹² distingue d'ailleurs deux coalitions d'intérêts qui soutiennent les politiques du chèque utilisant un argument différent : les conservateurs trouvant que ces derniers permettent une meilleure efficacité, les libéraux y voyant un gage d'équité, particulièrement en ce qui concerne les chèques éducation. Cette coalition d'intérêt expliquerait la diffusion rapide de cet outil à travers le monde en général et les Etats-Unis en particulier¹⁹³.

c. Accroître la compétition

Parfois, l'un des seuls buts du « *voucher* » serait simplement d'accroître la compétition entre fournisseurs de biens ou prestataires de services, particulièrement lorsqu'il existe un monopole public que l'on veut briser.

On peut citer notamment Friedman qui soutient qu'un gouvernement peut, plutôt que de produire certains biens et services, se contenter de les financer pour assurer un minimum d'investissement du secteur privé, soulignant, dans un style qui lui était caractéristique, qu'un monopole public pouvait être beaucoup plus délétère qu'un monopole privé¹⁹⁴.

¹⁹² Burdett Loomis, « The politics of vouchers », in Eugene Steuerle, *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institute, 2000, p 90-115

¹⁹³ Rochelle Stanfield, *Vouchers : looking across the board*, Urban institute, Brookings institution, 1999

¹⁹⁴ Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962, p 85-107

L'objectif d'accroître la compétition ne signifie toutefois pas, pour Eugene Steuerle, l'absence d'un fournisseur public. Au contraire, dans le cas du chèque éducation, l'école publique n'est pas supprimée, mais mise en concurrence (ce qui permet de s'affranchir de la déréglementation complète du « *school voucher* » qui nécessiterait, nous l'avons vu, une privatisation du secteur scolaire qui pourrait s'avérer difficilement acceptable pour l'électeur-contribuable).

C'est cette concurrence qui est censée rendre l'enseignement public plus performant au contact d'acteurs privés. Il convient pour cela, d'après Steuerle, que les secteurs publics et privés soient subventionnés strictement de la même façon et bénéficient des mêmes règles d'accès au marché.

d. Le chèque comme outil de remplacement d'un autre programme public

Il s'agit, pour les autorités, d'utiliser l'outil que constitue le « *voucher* » dans le but de remplacer un programme d'aide publique déjà existant et parfois trop coûteux ou jugé inefficace.

Dans ce cas, le chèque vise tout simplement à remplacer un mode de paiement par un autre jugé plus efficace.

Eugene Steuerle estime que l'autorité publique peut tout à fait lancer une aide par chèque lorsqu'elle pense que l'autre moyen de la verser est désormais inefficace ou perçu comme tel.

C'est cet argument qui, d'après Steuerle, explique que les « *housing vouchers* » ou « *rent vouchers* », qui se substituaient à des programmes de construction de logements sociaux jugés inadéquats, ou les « *éducation vouchers* »¹⁹⁵, jugés plus efficaces que certains programmes de soutien et de lutte contre l'échec scolaire, ont pu être adoptés et promus par les administrations Républicaines et Démocrates qui se sont succédées à la Maison Blanche depuis 1980 sans discontinuer comme le soulignent John Chubb et Terry Moe¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Les « *education vouchers* » n'ont été promu qu'au niveau de certains Etats, mais ont été également maintenus au gré des alternances.

¹⁹⁶ John Chubb, Terry Moe, *Politics, Markets and America's Schools*, Brookings Institution, 1990

e. Restriction du choix des bénéficiaires.

Cet objectif apparaît le plus souvent dans les arguments développés par les acteurs évoquant les « *vouchers* » utilisés dans le domaine de l'aide sociale. Il consiste à empêcher les bénéficiaires d'acheter des produits considérés comme moins utiles par le législateur, les contribuables ou les électeurs. Eugene Steuerle cite l'exemple du chèque alimentation ou « *food stamp* » distribué à la catégorie de la population la plus pauvre qui ne peut évidemment pas être utilisé pour acheter autre chose que de la nourriture.

Le fait que la limitation du choix (proscription) accompagne systématiquement l'ouverture du choix (prescription) est, pour Steuerle, parfaitement logique. L'efficacité dans une politique publique doit se faire au regard du subventionné mais également du financeur. Il émet l'hypothèse que ceux qui paient (sous-entendu les contribuables) et qui votent ensuite pour ceux qui décident auront plus de facilité à accepter de payer pour procurer un produit de première nécessité ou alors un produit qui nécessite un certain « *mérite* » (le financement d'études par exemple).

La notion de « *merit good* » a été définie précisément par Gary Becker dès 1974¹⁹⁷. Il s'agit littéralement d'un bien qui satisfait une personne lorsqu'une autre personne l'utilise ou le consomme. Gary Becker prend notamment pour exemple les parents, dont la satisfaction serait accrue lorsque leurs enfants mangent des légumes, et ceci même si les enfants n'apprécient pas spécialement ce plat (cela ne signifie pas pour autant que le « *merit good* » doive forcément déplaire à celui qui le reçoit).

Le « *merit good* » permet de justifier auprès des « *clients* » (contribuables, financeurs, électeurs...) le fait qu'ils paient un programme de chèques visant par exemple à nourrir les pauvres ou à leur procurer des logements moins vétustes. Pour Jeff Dayton-Johnson¹⁹⁸, le chèque serait préféré par les politiques à un versement d'argent direct aux pauvres notamment pour cette raison. Les électeurs auraient ainsi beaucoup trop peur d'un détournement d'une aide monétaire inconditionnelle et préféreraient que la consommation des plus nécessiteux soit contrôlée.

Dans son étude, sur laquelle nous reviendrons, Dayton-Johnson considère également qu'il est difficile de faire accepter politiquement l'idée d'un chèque culture ou d'une aide aux loisirs à

¹⁹⁷ Gary Becker, « A theory of social interactions », *Journal of Political Economy*, vol 82, p 1063-1091, 1974

¹⁹⁸ Jeff Dayton-Johnson, « What's different about cultural products? An economic framework », *Department of Canadian Heritage, Strategic Research and Analysis*, SRA-501, novembre 2000

la population car la consommation de biens culturels n'est pas considérée comme un « *merit good* ».

De nombreux citoyens auraient des réticences à aider financièrement d'autres adultes à accéder à la culture, même par le biais de chèques, alors qu'ils n'auraient aucun problème à aider pour de la nourriture ou du logement social. Cette idée, que l'on retrouve chez beaucoup d'auteurs Nord-Américains, peut expliquer pourquoi Eugene Steuerle, dans sa longue liste de politiques publiques pouvant utiliser « *l'outil* » qu'est le « *voucher* », ne mentionne quasiment pas le domaine culturel, ou alors de façon très évasive, parlant de loisirs, ou de divertissement, mais pas réellement de produits ou services culturels. Il s'agit d'une notion clé du libéralisme américain selon lequel il n'appartient pas à l'Etat de payer ce qui n'est pas indispensable.

Le législateur ou le décideur local doit donc, toujours dans cette optique de la « *Nouvelle gouvernance* », être en permanence à l'écoute des contribuables, considérés comme des clients, mais également des bénéficiaires d'aides, transformés en « *consommateurs* » par l'arrivée du chèque qui leur procure artificiellement la possibilité de consommer.

Une autre forme de restriction du choix consiste en l'attribution de chèques uniquement à une personne du ménage même si l'aide est destinée à toute la famille ou aux enfants. En concentrant les aides à l'alimentation, au logement, à l'aide médicale uniquement aux parents, on réduit évidemment le choix des enfants en faisant le pari que les aides leur parviendront tout de même.

L'inverse est également possible, on retrouve ainsi le cas d'aides qui ne peuvent pas être données à un membre de la famille ou au conjoint (c'est le cas de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie en France et dans plusieurs pays européens, qui ne peut pas être versée au bénéfice d'un membre de la famille). En effet, le législateur part du principe que le membre de la famille pourrait plus facilement détourner l'aide et serait donc moins fiable qu'un salarié agréé et qualifié.

Si l'aide est rendue plus efficace par une restriction du choix, elle peut être perçue comme inéquitable, notamment par un contribuable vivant tout juste au-dessus du seuil nécessaire pour se voir attribuer l'aide ou par un jeune dont les parents utiliseraient l'aide à mauvais escient. Cette critique se retrouve dans les défauts des systèmes d'aides ciblées que l'on retrouve assez fréquemment dans les politiques sociales utilisées pour lutter contre la pauvreté dans les pays en voie de développement.

f. Rationalisation budgétaire

Les « *vouchers* » peuvent également être, toujours en se référant à Eugene Steuerle, conçus pour mieux contrôler la dépense publique.

Le fait d'inscrire le montant de l'aide sur le chèque est, d'après Steuerle, le moyen de limiter le coût financier de la mesure, contrairement à une mesure de type « *sécurité sociale* » qui peut assez facilement être l'objet d'abus et de dépassements budgétaires incontrôlés car elle propose des remboursements qui n'ont de limites que la demande de soin du bénéficiaire. Dans un autre ouvrage d'Eugene Steuerle, les politiques publiques « *déplafonnées* » (que nous avons traduites de l'expression « *open ended* ») sont largement décriées au profit de systèmes de « *vouchers* ». ¹⁹⁹

L'augmentation du montant d'un chèque est, contrairement à un programme de financement automatique, due forcément à une décision politique et non à une consommation trop importante des bénéficiaires. Cet argument n'est pas exactement celui qui va être privilégié par les cadres territoriaux interrogés lors notre enquête (nous y reviendrons) qui soulignent certes les gains financiers occasionnés par la mise en place du chèque « *social* », mais qui sont davantage attachés au fait que l'aide ne peut pas être détournée de son but initial et surtout qu'il est plus facile de récupérer les montants alloués à tort ou non dépensés.

Cependant, Steuerle souligne que dans le cadre du remplacement d'une subvention classique, un « *voucher* » peut rendre plus lisible l'aide offerte et donc attirer davantage de bénéficiaires à le demander et, au final, augmenter les coûts.

Pour lutter contre ces dérives, Loomis ²⁰⁰ donne plusieurs exemples d'introduction de critères limitant l'accès aux « *vouchers* » pris par le législateur en cours de programme (il cite *Medicare*, le programme d'assurance maladie américain réservé à la population la plus démunie) notamment en mettant des barrières « *sociales* » qui peuvent être ajustées en cours de programme et rendent plus difficiles l'accès à l'aide.

Ces critères sociaux semblent, selon Eugene Steuerle, plus faciles à accepter pour les bénéficiaires et les financeurs lorsqu'ils limitent l'accès à un « *voucher* » que l'accès à une aide financière directe.

¹⁹⁹ Eugene Steuerle, Edward Gramlich, Hugh Heclo, Demetra Smith Nightingale, *the Government we deserve: Responsive Democracy and Changing Expectations*, Urban Institute, 1998, les auteurs prennent notamment l'exemple de la sécurité sociale américaine, Medicare

²⁰⁰ *Op. cit.* p 97

g. Une motivation à la fois déplafonnée et limitée

Steuerle imagine également qu'un « *voucher* » peut permettre, dans le cas d'une politique publique spécifique, de subventionner une acquisition totale jusqu'à un certain plafond, autrement dit une subvention complète, mais limitée au-delà d'un certain montant. Il précise que cet objectif s'applique davantage aux biens de première nécessité et donc à un public social plus qu'à d'autres types d'aides comme le financement d'études supérieures.

En théorie, précise-t-il, cela pourrait pousser la personne bénéficiant de ce type de chèque à dépenser plus que ce qui serait efficace. De plus, la somme allouée pourrait couvrir des dépenses que la personne n'aurait pas faites de toute façon. L'avantage de cette utilisation du « *voucher* » est que la puissance publique s'assure qu'il sera destiné à l'acquisition d'un bien ou d'un service en particulier. Il n'y a en théorie pas de raisons pour qu'un bénéficiaire ne dépense pas un chèque dont le montant serait calculé pour pouvoir couvrir l'intégralité de la dépense.

David Bradford et Daniel Shapiro²⁰¹, auteurs d'une étude sur l'économie du chèque, définissent le pourcentage de subvention qu'apporte un « *voucher* » comme le « *Marginal reimbursement rate* », le taux de remboursement marginal.

Plus ce taux est proche de 100%, plus le chèque est considéré comme « *paternaliste* » et doit être réservé à des biens acceptables ou « *merit goods* » dont l'objectif recherché est de procurer un minimum de bien-être. Un taux important doit également être appliqué quand il n'est pas possible d'estimer convenablement le tarif idéal pratiqué par les fournisseurs et quand, au-delà d'une certaine somme, le consommateur ne rencontrerait que peu d'intérêt à acheter le produit.

²⁰¹ David Bradford, Daniel Shapiro, *The economics of vouchers*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 7092, 1999

4. Définition économique du « *voucher* »

Outre les études classiques en termes de politiques publiques sur le « *voucher* », des économistes se sont intéressés au phénomène. David Bradford et Daniel Shapiro, qui utilisent une définition très large du « *voucher* » en tant qu'objet puisqu'ils reprennent celle – minimaliste – d'Harvey Rosen²⁰², pensent que pour définir un « *voucher* », il faut en saisir le sens économique. Ils distinguent quatre grandes caractéristiques économiques²⁰³ :

- La subvention allouée va directement au consommateur (à la demande), plutôt qu'au fournisseur (l'offre).
- Le consommateur doit avoir un niveau de choix intermédiaire. Les auteurs prennent l'exemple d'un chèque scolaire ou « *educational voucher* » : son bénéficiaire ne peut l'utiliser que pour le choix d'une formation ou d'une école, mais a tout de même le choix entre plusieurs « *fournisseurs* ». Pour les auteurs, une subvention sous forme de chèque qui ne permettrait d'accéder qu'à une école en particulier ne pourrait pas être considérée comme un « *voucher* ».
- Le choix du consommateur implique un troisième critère qui est la mise en compétition des fournisseurs, qui sont, pour les auteurs, majoritairement ou totalement des entreprises privées (à la limite, ils acceptent quelques organisations à but non lucratif).
- Le taux marginal de remboursement doit être limité. Autrement dit, il est possible de financer 100% d'une dépense, mais son montant doit être limité. Une possibilité de remboursement illimité ne serait pas, pour les auteurs, un programme utilisant des « *vouchers* ».

²⁰² Harvey Rosen, *Public Finance*, Mc Graw-Hill/Irving, 2001, p75-77

²⁰³ *Op. cit.* p 8-9

Bradford et Shapiro vont nettement plus loin dans leur définition en posant des conditions supplémentaires à la mise en place d'un programme de « *vouchers* » :

- **Distribution** : les produits que l'on permet d'acquérir avec un « *voucher* » doivent être faciles à se procurer pour quelqu'un ayant un revenu moyen. Un « *voucher* » ne doit pas permettre d'acquérir des produits « *rares* ».
- **Effets externes** : un « *voucher* » doit avoir des effets externes qui rejaillissent sur la société toute entière et sont reconnus ainsi par les contribuables : un chèque éducation permettra certes à son bénéficiaire de bénéficier d'un accès aux études supérieures, mais aura comme corollaire de réduire l'insécurité (en supposant, ce que font les auteurs, qu'il y a un lien entre insécurité et échec scolaire). Il est d'ailleurs plus facile, aux yeux du « *client contribuable* », d'accepter de payer pour des « *vouchers* » qui seront limités : un chèque alimentation ne devra pas permettre à son bénéficiaire d'acheter de l'alcool ou des friandises afin d'être admis par les électeurs financeurs.
- **Paternalisme** : cette notion, qui dérive de la précédente mais qui n'est pas à prendre sous sa forme péjorative puisqu'elle est très souvent employée dans la littérature anglo-saxonne sur le chèque, explique qu'un « *voucher* » est préféré à un financement direct car il empêche (on en revient à la notion de proscription) de dépenser autre chose. Il doit avoir comme but de changer l'attitude du bénéficiaire. Cette notion est complexe à envisager pour des économistes lorsque le groupe de bénéficiaires visés a des habitudes de dépenses très prévisibles. Dans ce cas, il est plus simple de leur verser directement de l'argent car on peut prévoir à quoi il va être destiné.

En d'autres termes, un « *voucher* » doit veiller à respecter les règles du marché et ne doit donc pas s'appliquer si on a à faire à une situation de monopole d'un fournisseur que cela soit un monopole territorial ou économique.

Au-delà de la très riche littérature sur le « *voucher* », cet outil n'est pas resté qu'un concept théorique. Il a en effet été utilisé, nous l'avons vu, dans de nombreux Etats américains, puis a fait l'objet de plusieurs tentatives de mise en place au niveau fédéral. De même, l'Amérique du Sud a été un laboratoire expérimental à ciel ouvert pour les idéologues du chèque avant que ce dernier n'arrive en Europe et en particulier dans les collectivités territoriales françaises.

L'autre volet de la littérature sur le chèque est donc à rechercher du côté des monographies et des évaluations, très nombreuses, qui ont foisonné suite aux multiples expérimentations et aux volontés des gouvernements locaux et nationaux d'étendre les dispositifs ou d'en créer de nouveaux.

Ces études ont, nous allons le constater, des objectifs très politiques puisqu'elles visent à légitimer les choix des élus ayant décidé de créer une politique publique, ou de transformer une aide sociale individuelle, en ayant recours au chèque. Ils reprennent ainsi les arguments développés par ses partisans et théoriciens dont nous avons pu étudier les plus reconnus.

Chapitre 3 - L'impossible évaluation des politiques de « *vouchers* »

Les analystes du chèque, au premier rang desquels on trouve Eugene Steuerle ou Lester Salamon²⁰⁴ essaient, au maximum, de dépolitiser le chèque et de n'en faire qu'un « *outil* » de politiques publiques parmi d'autres.

Nous avons, dans la partie précédente, effectué un rapide tour de la littérature, en particulier anglo-saxonne, autour du « *voucher* », constatant que même les derniers travaux insistaient beaucoup sur le côté dépolitisé comme en témoigne l'article de Gary Sturgess et Ivana Bodroza²⁰⁵ pourtant publié sous l'égide du très libéral Serco Institute (cet institut se définit lui-même sur son site internet comme le seul *think tank* Britannique dédié exclusivement à l'étude de la compétition et de la contractualisation au sein des services publics²⁰⁶, assumant parfaitement son idéologie libérale.)

L'introduction de l'article balaie pourtant d'emblée les procès en néolibéralisme qui réduiraient le chèque à une mesure « *pro-market and small government* » en indiquant que le système de « *vouchers* » fonctionnant le mieux viendrait de Suède²⁰⁷. Il est vrai que ces auteurs ont, nous l'avons relevé, utilisé d'emblée une définition très large de la notion de « *voucher* » qui leur a effectivement permis de le dépolitiser complètement.

²⁰⁴ Eugene Steuerle, Eric Twombly, « Vouchers », in Lester Salamon (dir.), *The Tools of Government : A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, 2002, p 445-465; Eugene Steuerle (dir.), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institute, 2000

²⁰⁵ Gary Sturgess, Ivana Bodroza, *Redeeming vouchers in Public Services*, Serco Institute, 2011

²⁰⁶ Sur son site internet <http://www.serco.com/institute/about/index.asp> on peut lire à la rubrique "about us": « Since 2003, the Institute has pursued an outward-facing programme of research and communication, carving a niche as the only UK think tank dedicated exclusively to the study of competition and contracting in public services. »

²⁰⁷ Ils citent en particulier le dispositif de financement de la scolarité en Suède (*op.cit.* p 6)

1. Une technicisation du chèque visant à le dépolitiser ?

a. *La disparition de Friedman.*

Cette volonté de la part des chercheurs anglo-saxons de dépolitiser le chèque apparaît comme curieuse, comme si la parenté friedmanienne du chèque n'était pas assumée. Il est vrai, en observant les travaux effectués dans les années 1990 que « l'inventeur » du « voucher » a tendance à être éclipsé au point de n'apparaître qu'à cinq reprises dans le corps du texte dans les 552 pages de l'ouvrage dirigé par Eugene Steuerle « *Vouchers and the provision of public services* »²⁰⁸, ce qui est déjà beaucoup puisque deux ans plus tard, le nom de Friedman n'apparaît aucune fois, pas même en bibliographie, dans l'ouvrage de Lester Salamon « *the Tools of Government* »²⁰⁹.

Les auteurs de ces ouvrages ne cachent pourtant pas leurs sympathies pour un gouvernement efficace et utilisant les techniques de management, privilégiant la liberté de choix des bénéficiaires des aides et rationalisant au maximum les dépenses publiques. Ils ne cherchent à aucun moment à maquiller leurs idées libérales. Il apparaît donc curieux à première vue de les voir occulter complètement celui qui est à l'origine du concept.

Le « voucher » est ainsi transformé en outil, censé susciter des débats moins passionnés, et ses effets doivent donc être évalués dans le but d'éclairer le choix des décideurs politiques afin qu'ils sachent si ce dispositif est efficace, s'il remplit ses objectifs et s'il est possible de l'étendre à d'autres secteurs.

Malgré la « perte » symbolique de leur « père », les programmes anglo-saxons à base de « vouchers » n'ont pas manqué de viser le secteur que Friedman avait préconisé : l'éducation, en mettant au point, au niveau local, régional voire national, des programmes de « *school vouchers* ».

²⁰⁸ Eugene Steuerle (dir), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institute, 2000

²⁰⁹ La lecture des ouvrages ne fait que confirmer ce soudain effacement du Prix Nobel d'Economie 1976 : l'idée d'un outil néolibéral n'est même plus mentionnée.

b. L'évaluation comme légitimation technique des choix passés

Sans entrer dans les recherches récentes sur la notion d'évaluation, le remplacement du politique par le technique, ou plutôt la volonté de légitimer par des avis d'experts des choix politiques pouvant être perçus comme partisans est parfaitement expliquée très tôt par Jean Leca. Pour lui, l'évaluation s'apparente « à un mouvement de modernisation qui substitue au pilotage par les principes un pilotage par les conséquences » et vise la « recherche des conséquences des actions publiques, des causes qui les ont produites, des réactions complexes à celles-ci, et des moyens dont disposent les agents pour mieux les gérer »²¹⁰.

Autrement dit, ce passage par la phase « évaluation » des politiques de chèque éducation aux Etats-Unis et partout ailleurs répondrait à une volonté de dépolitiser le chèque, de n'en faire qu'un outil que l'on peut piloter par l'évaluation, au sens de Michel Conan : « *L'objectif de l'évaluation constructive est de permettre aux acteurs de réorienter leurs actions à partir d'un approfondissement des valeurs qu'ils partagent* »²¹¹.

La vague d'études sur l'impact et l'évaluation des chèques commandées dans les années 1990 et au début des années 2000 aurait donc pour objectif de réorienter les actions des pouvoirs publics à propos d'un outil qu'ils utilisaient depuis très longtemps (plus de 30 ans pour le chèque éducation dans l'Etat américain du Milwaukee dont nous détaillerons l'étude d'impact plus bas).

Si l'évaluation peut être définie comme un instrument d'action publique au sens de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès²¹², elle est, dans ce cas précis, davantage utilisée dans l'objectif de dépolitiser et de légitimer un outil identifié et marqué politiquement et économiquement.

²¹⁰ Jean Leca, « Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation et le statut de l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, n°66, 1993, p 185-196.

²¹¹ Michel Conan, *L'évaluation constructive. Théorie, principes et éléments de méthode*, Editions de L'Aube, 1998

²¹² « *Les instruments de l'action publique ne sont pas des outils axiologiquement neutres, et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé. Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* », dans Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, « L'action publique saisie par les instruments », in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir), *Gouverner par les instruments*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004, p 13

c. L'inévitable chèque éducation

Si la politique du chèque renvoie à de multiples pratiques et à d'évidentes origines néolibérales, les études d'évaluation des politiques publiques utilisant cet outil sont souvent elles-mêmes empreintes de considérations idéologiques. Il faut donc forcément tenir compte de cet éclairage souvent partisan et orienté des chercheurs avant d'entamer une recherche sur les « *effets* » du chèque.

Il conviendra tout d'abord de se focaliser sur des « *vouchers* » ayant été testés dans un maximum de contextes, de régions et de pays. Pour cela, une étude des évaluations du « *voucher fondateur* » de Friedman, le chèque éducation, apparaît tout à fait appropriée.

Loin de prétendre à l'exhaustivité, et encore moins à l'exactitude puisqu'ils sont souvent teintés d'une idéologie à peine masquée, les différents rapports et articles produits sur l'évaluation ou les effets d'une politique de chèque montrent avant tout la façon dont est appréhendée et réalisée cette évaluation plus que les résultats de cette dernière qui, nous le verrons, ne permettent jamais de trancher dans un sens ou dans un autre.

Nous étudierons donc dans un premier temps la façon dont les effets du chèque éducation sont évalués et par qui ils le sont en partant du postulat, difficilement vérifiable à une échelle internationale mais que l'on peut supposer compte-tenu de l'abondance de la littérature sur le sujet, que l'éducation est le domaine le plus couvert par l'utilisation d'un outil de type chèque ou « *voucher* ».

2. Une méthodologie d'évaluation des effets d'un « *school voucher* » sur le niveau des élèves

a. Des politiques différentes en fonction du ciblage de la population bénéficiant du chèque

Dans son article intitulé « *The potential impact of vouchers*²¹³ », Patrick Mac Ewan s'interroge dans un premier temps sur le public se voyant attribuer les chèques.

Le ciblage étant différent en fonction des cas étudiés, il distingue trois grands schémas en termes d'éligibilité à ces dispositifs :

- D'abord, lorsque seules les familles les plus pauvres sont ciblées et bénéficient de chèques (il cite notamment le dispositif en vigueur au sein de l'Etat du Wisconsin, considéré comme le plus ancien aux Etats-Unis).
- Ensuite, lorsque seules les familles étant dans une zone géographique où les établissements sont peu performants peuvent se voir attribuer le chèque éducation (il cite le dispositif en Floride²¹⁴).
- Enfin un « *school voucher* » peut être attribué à toutes les familles sans distinction (c'est le cas notamment du chèque éducation Chilien) dans une optique tout à fait conforme à l'idée initiale de Milton Friedman²¹⁵ pour qui le choix devait être proposé à l'ensemble de la population et qui conseilla d'ailleurs en termes de

²¹³ Patrick Mac Ewan, « The Potential Impact of Vouchers », *Peabody Journal of Education*, n°79, 2004, p 57-80

²¹⁴ Si l'on se fie à une étude sur ce « *voucher* » de Floride, ce mode d'attribution peut toutefois donner lieu à d'importantes inégalités entre les bénéficiaires. Les auteurs concluant leur article en affirmant que le système avait échoué en excluant du bénéfice du chèque le public qui en aurait eu le plus besoin. David Figlio, Marianne Page, « Can School Choice and School Accountability Coexist Successfully? » in Caroline Hoxby (dir), *The Economics of School Choice*, University of Chicago Press, 2003, p 49-68.

²¹⁵ Milton Friedman a rencontré les autorités de l'époque à plusieurs reprises et est directement l'inspirateur du chèque éducation Chilien, créé en 1980. <http://www.washingtonpost.com/blogs/answer-sheet/wp/2012/10/25/> consulté le 30 août 2013

politique économique le régime de Pinochet dès l'arrivée au pouvoir du dictateur²¹⁶.

b. L'effet du chèque sur les résultats scolaires

L'effet économique d'un chèque éducation sur le marché devrait logiquement conduire, dans les conditions d'une économie où la concurrence serait pure et parfaite et où chaque acteur pourrait s'adapter grâce à une information optimale, à une harmonisation du marché de l'éducation avec un secteur privé qui serait ouvert à la mixité sociale et un secteur public motivé pour progresser et s'aligner sur les standards d'excellence et de qualité du privé.

Ce raisonnement, qui est tout droit tiré des théories économiques néoclassiques, est évidemment purement théorique. C'est cette hypothèse que les chercheurs ont tenté de vérifier ou d'infirmer, se livrant à une controverse qui semble aujourd'hui s'être momentanément épuisée.

Ce raisonnement suppose aussi, et cela est loin d'être prouvé au vu des études d'évaluation, qu'il existerait une corrélation claire entre les ressources d'un établissement scolaire et les résultats de ses élèves. Ce débat, assez vif outre-Atlantique puisque constituant un des dogmes des contempteurs des « *vouchers* », a notamment été alimenté par Eric Hanushek qui estime que le niveau des résultats scolaires dans un établissement est davantage dû au niveau de ressources des parents des étudiants²¹⁷.

Un établissement comptant des étudiants issus de milieux sociaux défavorisés aurait donc beau avoir toutes les ressources possibles, les résultats moyens resteraient plus bas en comparaison avec un établissement dont les étudiants viendraient de milieux aisés indépendamment des ressources propres de l'école. Le recours au privé, pour Hanushek, ne serait donc pas forcément systématiquement la meilleure des solutions dans l'enseignement²¹⁸.

²¹⁶ L'activiste Naomi Klein évoque ce rôle de conseiller dans une tribune du Guardian intitulée « *Milton Friedman did not save Chile* » : <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2010/mar/03/chile-earthquake> consulté le 30 août 2013

²¹⁷ Eric Hanushek, « Assessing the effect of school resources on student performance: An Update ». *Educational Evaluation and Policy Analysis*, n°19, 1997, p 141–164

²¹⁸ *Op. Cit.* p 143

Patrick Mac Ewan,²¹⁹ cherchant à définir la meilleure des méthodes d'évaluation d'un chèque, s'interroge également sur les impacts réels d'un système de « *school voucher* ». Il pose ainsi trois questions essentielles auxquelles une étude d'impact d'un chèque éducation doit pouvoir être en mesure de répondre :

- Les élèves allant dans des écoles privées grâce à un chèque obtiennent-ils de meilleurs résultats que ceux restant dans le secteur public ?
- Le chèque encourage-t-il le mélange des élèves (en fonction de leur statut social notamment), et cette mixité affecte-t-elle les résultats des élèves ?
- Le fait de remettre des chèques rend-t-il les établissements publics plus performants et les élèves restant dans le public voient-ils leurs résultats progresser ?

Pour évaluer l'effet d'une politique publique utilisant des « *vouchers* », il est indispensable pour l'auteur que ces trois questions trouvent une réponse. Patrick Mac Ewan indique toutefois que la taille de la population éligible au dispositif peut compter énormément, et que les effets seront forcément différents pour un « *voucher* » très ciblé et pour un « *voucher* » distribué à toute une population.

c. Les biais des méthodes quantitatives

La méthodologie traditionnellement retenue pour l'évaluation d'un chèque éducation est celle développée par William Shadish, Thomas Cook et Donald Campbell dite de « *l'inférence causale* »²²⁰. Appliquée à l'éducation, il suffira, même si de nombreux biais sont relevés, d'observer le niveau moyen d'un groupe d'étudiants passés dans le privé grâce à l'usage d'un chèque et de le comparer au niveau moyen d'un groupe d'étudiants de même niveau social restés dans le secteur public.

Toute chose égale par ailleurs, on pourra déduire que la cause d'une éventuelle hausse du niveau du groupe étudié est directement due au passage du public au privé, ce qui pourra confirmer l'hypothèse qui constitue le fondement du chèque éducation.

²¹⁹ *Op. Cit.* p 59-61

²²⁰ William Shadish, Thomas Cook, Donald Campbell, *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*, Houghton Mifflin Company, 2002

Cela étant, Mac Ewan soulève²²¹ des biais importants dans cette méthodologie expérimentale, et notamment le fait qu'un étudiant doté d'un chèque qui fait le choix de changer d'établissement sera sans doute plus motivé et plus attiré par la réussite qu'un étudiant s'étant vu attribuer le même chèque mais ayant choisi de rester dans son établissement. Autrement dit, les facteurs « *non observables* » rendent en fait très compliquées les évaluations quantitatives des chèques éducation.

3. Des progrès mesurés... et controversés...

Malgré ces biais qui apparaissaient assez évidents, de telles études ont été menées, à des périodes assez similaires, sur des villes américaines et des Etats qui attribuaient des « *vouchers* » permettant à des étudiants de quitter les établissements publics dans lesquels ils étaient scolarisés afin d'intégrer des écoles privées.

a. La controverse new-yorkaise

Ainsi, après trois années d'étude quantitative suivant la méthode définie par Patrick Mac Ewan, William Howell et Paul Peterson démontrèrent que les afro-américains de New-York ayant bénéficié du « *voucher* » et ayant choisi une école privée voyaient leurs résultats scolaires augmenter de 9,1 % par rapport à ceux ayant choisi de rester dans leur établissement public d'origine²²².

Toutefois, la même étude, menée par les mêmes chercheurs, sur une population similaire sur les villes de Washington D.C et Dayton (Ohio) n'a démontré aucun progrès, si ce n'est pour les 10% de meilleurs étudiants de chaque strate, sans qu'ils puissent fournir une explication. Pour des raisons que les auteurs ne parviennent pas non plus à identifier, les autres catégories ethniques étudiées (hispaniques à New-York, blancs à Dayton) ne présentaient aucun progrès scolaire mesurable malgré le fait que des « *vouchers* » leur étaient attribués et qu'ils avaient changé d'établissement.

Reprenant les données collectées par William Howell et Paul Peterson sur New-York mais en utilisant un échantillon plus important, Alan Krueger et Pei Zhu obtinrent des résultats

²²¹ *Op. Cit.* p 62-65

²²² William Howell, Paul Peterson, *The education gap: Vouchers and urban schools*, Brookings Institute, 2002

beaucoup moins probants, ne parvenant plus à démontrer aucun résultat tangible y compris pour les étudiants afro-américains²²³.

Cet épisode donna lieu à de nombreux débats d'experts en statistiques et à une controverse assez riche puisque Howell et Peterson répondirent en 2004 à Krueger et Zhu sur un point méthodologique²²⁴, les accusant de biais notamment dans leur définition de ce qu'était un afro-américain.

Les statisticiens David Myers et Daniel Mayer, firent également irruption dans ce débat, toujours sur ce sujet épineux aux Etats-Unis que constitue la définition sociologique d'un afro-américain²²⁵ (il faut dire que le public destinataire des chèques aux Etats-Unis peut souvent être caractérisé par le groupe ethnique auquel il appartient, ce qui n'est évidemment pas possible en France).

L'intérêt autour de ce sujet particulièrement important aux Etats-Unis, puisque mêlant à la fois politique du chèque et question raciale, fut une nouvelle fois relancé en 2004 par Howell et Peterson autour d'un article au titre évocateur intitulé « *Voucher Research Controversy* »²²⁶.

Cette controverse que l'on pourrait encore développer tant les références à ces travaux sont importantes dans la littérature spécialisée montre, s'il était encore besoin de le mettre en évidence, la difficulté que rencontrent les chercheurs et les analystes pour mesurer l'impact d'une politique basée sur le « *voucher* ».

Les méthodes quantitatives sont donc systématiquement sujettes à énormément de débats et peuvent être rediscutées à l'infini au sein de la communauté scientifique ce qui ne permet pas réellement de conclure de façon définitive sur l'efficacité d'un dispositif par rapport à un autre.

²²³ Alan Krueger, Pei Zhu, *Another look at the New York City school voucher experiment*, National Bureau of Economic Research, 2002

²²⁴ Paul Peterson, William Howell, « Efficiency, Bias and Classification Schemes – A response to Alan Krueger and Pei Zhu », *American behavioral scientist*, n°47, 2004, p 699-717

²²⁵ David Myers, Paul Mayer, « Comments on another look at the New York City Voucher Experiment », *Washington DC Mathematics Policy Research*, 2003

²²⁶ L'intérêt de cet article, dont l'objet principal est la définition statistique de l'afro-américain est relativement éloigné de notre sujet, cela étant, son existence même montre à quel point ce sujet de l'évaluation des politiques du « *voucher* » a pu faire débat aux Etats-Unis dans une période très récente. Paul Peterson, William Howell, « Voucher Research Controversy – New look at the New York City evaluation », *Education next*, vol 4, n°2, 2004. On peut trouver un historique de ce débat sur <http://educationnext.org/voucherresearchcontroversy/> consulté le 29 septembre 2013

Pour évaluer de façon quantitative les effets d'un programme de « *school vouchers* », il convient plutôt de se pencher vers des systèmes hybrides comme celui, antérieur à celui de New York ayant cours dans la ville de Milwaukee (il est d'ailleurs considéré comme le plus ancien programme de « *vouchers* » aux Etats-Unis) où, devant le grand nombre de demandes de transferts du public vers le privé, la municipalité décida d'organiser un tirage au sort aléatoire parmi les candidats à l'attribution d'un chèque.

b. La « loterie » de Milwaukee

Le biais de la « *motivation* » (autrement dit, le postulat selon lequel un candidat s'étant vu attribuer un « *voucher* » et n'ayant pas volontairement fait la démarche de quitter son établissement serait moins motivé et donc que ses résultats ne pourraient être comparés) pouvait ainsi être contourné et deux études menées en 1998 d'une part par Jay Greene, Paul Peterson et Jiangtao Du²²⁷, et d'autre part par Cecilia Rouse²²⁸ conclurent séparément à une amélioration des étudiants sur certains critères uniquement (ils observèrent notamment des progrès en mathématiques).

Ces évaluations, dont on peut citer des exemples partout aux Etats-Unis tant la littérature en regorge, ont une utilité principale qui est de permettre d'orienter les choix politiques. Ainsi, dans la ville de Milwaukee, les conclusions des études de 1998 eurent pour effet d'élargir les écoles éligibles au « *voucher* », la municipalité choisissant d'ouvrir le chèque aux écoles religieuses en se basant sur ces résultats.

Cet élargissement des écoles habilitées à recevoir des chèques eut un effet qui dépassa les frontières de l'Etat du Wisconsin. On observa notamment une extension du dispositif à Cleveland dans l'Ohio, suite à cette étude sur laquelle s'appuyèrent les autorités de la ville qui n'avait pourtant pas grand-chose à voir avec la ville de Milwaukee.

Toutefois, ces études ne donnèrent de résultats tangibles sur les résultats des élèves que lorsqu'elles furent utilisées au sein d'un système où la demande trop importante de départ du public vers le privé nécessitait un tirage au sort et surtout lorsque l'échantillon étudié était suffisamment petit.

²²⁷ Jay Greene, Paul Peterson et Jiangtao Du, « School choice in Milwaukee: A randomized experiment » in Paul Peterson, Bryan Hassel (dir), *Learning from school choice*, Brookings Institute, 1998, p 335–356

²²⁸ Cecilia Rouse, « Private school vouchers and student achievement: An evaluation of the Milwaukee parental choice program », *Quarterly Journal of Economics*, n°113, 1998, p 553–602

En effet, une étude menée par John Witte qui comparait les résultats d'un échantillon d'élèves de Milwaukee ayant utilisé un « voucher » pour se rendre dans une école privée et un échantillon aléatoire d'élèves d'écoles publiques invalida les résultats trouvés²²⁹. Sa conclusion est assez éloquente et ne tire aucun enseignement clair :

« La qualité des écoles qu'elles soient publiques ou privées varie en fonction des établissements scolaires, mais l'écart constaté entre les élèves est plus important encore qu'au sein d'un groupe choisi de façon aléatoire de la classe moyenne ou même au sein de familles aisées. Certaines écoles, publiques ou privées, sont excellentes et les familles se battent pour que leurs enfants les intègrent, d'autres sont si mauvaises que, lorsqu'elles sont privées, elles ferment leurs portes, même au cours de l'année scolaire. Les résultats globaux du programme de « voucher » à Milwaukee suivent donc cette règle : certains résultats sont positifs, d'autres peuvent être interprétés dans un sens ou dans un autre et d'autres sont négatifs »²³⁰.

Les conclusions de l'évaluation du premier et probablement plus ancien véritable programme de chèques éducation à l'échelle d'une ville américaine sont donc souvent assez peu évidentes, même si les autorités n'ont retenu, comme il fallait s'y attendre, que celles qui allaient dans le sens d'une extension du programme puisque telle était apparemment leur volonté.

c. De nouveaux biais lorsque l'échantillon s'élargit.

Une équipe d'économistes dirigée par Joshua Angrist a réalisé une étude sur un échantillon beaucoup plus large d'élèves en Colombie. Ce pays a en effet lancé en 1991 un programme de chèques éducatifs à grande échelle, destiné aux enfants des familles les plus pauvres, appelé « *Programa de Ampliacion de Cobertura de la Educacion Secundaria* » (PACES).

Le système ayant été victime de son succès, les autorités ont dû procéder à un système de tirage au sort comme à Milwaukee, mais à l'échelle du pays entier.

Se basant sur les résultats scolaires de 125 000 élèves ayant bénéficié du programme, Joshua Angrist et son équipe conclurent que le taux de réussite à l'examen national équivalait au

²²⁹ John Witte, « The Milwaukee voucher experiment », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, n°20, 1998, p 229-251

²³⁰ Traduction par nos soins

baccalauréat était supérieur de 10% entre les « *vainqueurs* » de la loterie, et les « *perdants* » trois ans après le tirage au sort. Ce résultat est néanmoins très vite tempéré par le fait que la note moyenne obtenue est très faiblement supérieure et permettait tout juste aux élèves d'avoir leur examen.

Les auteurs, qui ont doublé cette enquête quantitative d'une étude qualitative, s'aperçoivent en outre que les « *perdants* » sont beaucoup plus démotivés puisqu'ils n'intègrent pas l'école de leur choix, ce qui pourrait expliquer l'écart déjà faible en termes de notes entre les écoles privées et publiques et constituer un biais encore plus important que celui des étudiants bénéficiaires d'un « *voucher* » et choisissant de rester au sein de leur établissement réputé de mauvaise qualité²³¹.

L'un des postulats fondamentaux du chèque éducation, repris par tous les acteurs ayant une approche idéologique du chèque en général, est que le secteur privé serait forcément meilleur que le secteur public dans quasiment tous les domaines en général et dans celui de l'éducation en particulier. Force est de constater que cette hypothèse n'a tout simplement pas été démontrée suite aux très nombreuses études empiriques américaines et internationales.

Au contraire, les quelques études qualitatives ont prouvé que, parmi les familles les plus pauvres qui se voyaient attribuer des chèques éducation, celles qui étaient en mesure de pousser leurs enfants vers des écoles performantes et prestigieuses étaient déjà parmi les plus éduquées et cultivées²³².

De plus, les études économiques ont également montré que les titulaires du chèque se rendant dans des écoles privées avaient tendance à se regrouper par type ethnique (les blancs « *pauvres* » ont tendance à se rendre dans les écoles privées prestigieuses, elles-mêmes, composées dans leur majorité de blancs « *riches* »)²³³.

Pour David Figlio et Joe Stone²³⁴ qui reprennent les conclusions des principales études monographiques sur le sujet, une politique de chèque éducation aurait même plutôt comme

²³¹ Joshua Angrist, Eric Bettinger, Erik Bloom, Elizabeth King, Michael Kremer, « Vouchers for private schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment », *American Economic Review*, n°92, 2002, p 1535–1558.

²³² Patrick Mac Ewan, « The potential impact of large-scale voucher programs », *Review of Educational Research*, n°70, 2000, p 103–149

²³³ David Figlio, Joe Stone, « Can public policy affect private school cream skinning? », *Journal of Urban Economics*, n°49, 2001, p 240–266

²³⁴ *Op. cit.* p 26

effet de renforcer « *l'écémage* » ou « *cream skinning* » des étudiants dans les écoles privées si elle n'était pas doublée d'une politique publique de réduction des inégalités, soit l'exact inverse de l'effet recherché.

Les données raciales et socio-économiques seraient donc, au vu des évaluations, des facteurs expliquant davantage la réussite ou l'échec scolaire des élèves que la « *qualité* » supposée de l'école ou son mode de gestion. Il reste désormais à examiner l'autre postulat des partisans du chèque éducation pour qui la concurrence entre les écoles serait bénéfique et permettrait aux moins bons établissements de se hisser au niveau des meilleurs.

4. Effets de la concurrence entre écoles

a. Le chèque chilien ou le creusement d'inégalités entre écoles publiques et privées

Le Chili, qui fut l'un des terrains de prédilection des chercheurs sur les « *school vouchers* » a également fait l'objet de nombreuses évaluations. Une des études les plus importantes basées sur le système chilien de « *voucher* » généralisée à l'ensemble du pays et à toutes les catégories sociales, a été réalisée par Chang-Tai Hsieh et Miguel Urquiola²³⁵. Les conclusions suggèrent que le principal effet de ce chèque aura été de creuser les écarts entre les écoles soit l'inverse du postulat des promoteurs du chèque pour qui la mise en concurrence aura un effet bénéfique pour l'ensemble des acteurs.

Le marché des écoles privées aura évidemment été considérablement renforcé par cette aide et le secteur public de l'éducation aura connu, suite à l'application de cette mesure radicale en 1980 par l'administration d'Augusto Pinochet, une baisse généralisée des résultats scolaires de ses élèves ainsi qu'une baisse concomitante du niveau socioéconomique des familles y ayant laissé leurs enfants. Autrement dit, les écoles publiques mises ainsi en concurrence n'auront absolument pas pu bénéficier de l'effet de la libre-concurrence pour fournir un service plus efficace, allant en contradiction complète avec les théories du chèque éducation.

²³⁵ Chang-Tai Hsieh, Miguel Urquiola, « The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program », *Journal of Public Economics*, n° 90, 2006, p 1477-1503

Ce lancement d'un chèque éducation au Chili en 1980 s'explique assez aisément, nous l'avons souligné plus haut, par la proximité idéologique en terme économique entre le dictateur chilien et le père du concept, Milton Friedman²³⁶.

Ce dernier s'est d'ailleurs rendu plusieurs fois au Chili et a été un conseiller économique d'Augusto Pinochet, lui prescrivant, dans l'abondante correspondance qu'ils entretenirent, de libéraliser le secteur public et de l'ouvrir à la concurrence²³⁷.

Se défendant de soutenir un régime dictatorial, Friedman affirma à plusieurs reprises que sa solution, ainsi que celle de l'école de Chicago, était que l'introduction du libéralisme dans l'économie chilienne avait rendu possible la transition démocratique dans les années 1990. Il fit d'ailleurs le pari que l'introduction d'une dose importante de libéralisme économique aurait les mêmes effets en Chine.

b. Le choix de l'école se ferait en fonction d'autres facteurs que son niveau scolaire

Le creusement des inégalités est dû, selon les études menées sur cette idée du libre-choix scolaire, au fait que les parents de familles pauvres, lorsqu'on leur donne le choix, choisiront l'école de leurs enfants sans vraiment se soucier du niveau réel de cette dernière, qui est assez difficilement vérifiable, mais plutôt en évaluant le niveau socio-économique des familles des élèves présents dans l'école.

Dennis Epple, David Figlio et Richard Romano démontrent en effet qu'il est complexe d'évaluer le niveau d'une école privée. Le niveau scolaire des enfants est en effet, selon ces auteurs, plus souvent fonction des revenus des parents qui transmettent des bases plus solides à leurs enfants indépendamment du niveau réel de l'école. Leurs conclusions, qui ne portent cependant pas sur le « *voucher* », indiquent que des écoles privées de bon niveau qui offriront

²³⁶ Le Chili fut le terrain d'expérimentation du néolibéralisme Friedmanien : Juan Gabriel Valdés, *Pinochet's economists : the Chicago school in Chile*, Cambridge University Press, 1995; Emmanuel Garate, *La « Révolution économique » au Chili. A la recherche de l'utopie néo-conservatrice (1973-2003)*, Thèse de Doctorat en Histoire sous la direction de Frédérique Langue, EHESS, 2010

²³⁷ Une copie d'une de ces lettres envoyée en 1975 qui liste une série de mesure que le nouveau gouvernement chilien devrait prendre est notamment reproduite sur le site de l'activiste américaine figure de la gauche contestataire Naomi Klein : <http://www.naomiklein.org/files/resources/pdfs/friedman-pinochet-letters.pdf> consulté le 26 septembre 2013

des bourses aux meilleurs élèves « *pauvres* » n'auront pour effet que d'affaiblir le secteur public sans pour autant rendre meilleurs les élèves qui auront été aidés²³⁸.

A partir du moment où le choix de l'école privée par les parents titulaires d'un chèque se fait en fonction de la richesse supposée des familles des élèves de l'établissement, il apparaît évident que cet effet de creusement des inégalités ne pourra qu'être accentué.

L'influence du chèque sur le choix de l'école et le fait que ce choix puisse être profitable ou pas, ce qui est, du moins il faut le supposer, l'objectif essentiel d'une politique mettant en place un système de chèques éducation, est donc très difficile à mesurer et donne des résultats contradictoires.

Ces difficultés, qui ont engendré une littérature très riche et alimenté de nombreuses controverses, ne permettent donc pas de démontrer que le fait de donner le choix à une famille de l'école dans laquelle son enfant va pouvoir étudier soit une solution efficace et porteuse de résultats tant au niveau scolaire individuel qu'au niveau de l'accroissement général de la qualité de l'enseignement dispensé.

Au mieux, si l'on suit les études les plus optimistes, le niveau de l'élève augmentera un peu, mais cela ne fera que creuser les inégalités entre les établissements et ne permettra pas une élévation générale du niveau scolaire.

c. La concurrence généralisée pousse-t-elle le secteur public à progresser ?

L'autre postulat des partisans du chèque est, nous l'avons vu, un corollaire du libre choix : la compétition entre fournisseurs de biens et services serait, dans un univers de concurrence pure et parfaite, un moyen pour améliorer l'ensemble du marché. Les règles du libéralisme sont en effet censées pousser chaque concurrent à progresser pour attirer les « clients » (or, la théorie économique libérale indique qu'au sein d'un marché idéal, ce sont les prix qui baissent, les études sur l'évolution de la qualité des biens et services dispensés sont beaucoup plus rares).

Sur cet aspect également, outre les conséquences que nous venons de souligner, l'effet du chèque éducation a été étudié.

²³⁸ Dennis Epple, David Figlio, Richard Romano, « Competition between private and public schools: Testing stratification and pricing predictions », *Journal of Public Economics*, n°88, 2004, p 1215–1245

Dans un système de chèque éducation, comme dans la plupart des systèmes de financement des établissements scolaires, l'école publique perd des revenus en même temps qu'elle est censée perdre des élèves (c'est en fait le cas dans tous les systèmes : il n'est pas forcément illogique qu'une école qui perdrait des élèves pour n'importe quelle raison se voit amputée de postes d'enseignants par exemple, c'est le cas dans le système français, notamment pour les écoles situées dans les zones rurales dont l'actualité se fait l'écho tous les ans de fermetures de classes).

Il apparaît donc, dans la théorie, parfaitement logique que l'école menacée prenne des mesures pour prévenir cette hémorragie qui deviendrait encore plus prévisible à partir du moment où l'Etat se mettrait à distribuer des chèques à ses élèves afin qu'ils puissent quitter l'établissement pour en choisir un autre.

Il n'existe quasiment pas d'études mesurant l'effet de la concurrence dans le temps sur les résultats d'élèves d'écoles publiques à une grande échelle. Toutefois une littérature abondante et particulièrement politisée a cherché à estimer l'effet de la concurrence du privé sur le public dans des systèmes scolaires plus localisés.

D'après Patrick Mac Ewan²³⁹, ces études ont d'abord cherché à définir ce qui pouvait constituer le marché local de l'enseignement. Christopher Jensen²⁴⁰, dans une analyse critique, observe quant à lui que le choix de la taille du marché est parfois utilisée par certains chercheurs pour aller dans le sens de leur démonstration. Ce qui ne fonctionne pas à l'échelle d'une ville marchera peut-être à l'échelle du district ou du quartier jusqu'à ce que soit prouvé le fait que l'école publique mise en concurrence avec le privé progresse naturellement.

D'autres biais sont observés dans ce type d'études des « *bénéfices* » supposés de la concurrence sur un marché de l'éducation. D'abord, au sein de ce marché, les données sur le recrutement des écoles privées sont étudiées en même temps que les résultats scolaires des écoles publiques sur le même marché, sans qu'il soit supposé que l'un soit la cause de l'autre.

Autrement dit, le fait que les meilleurs étudiants du privé partent dans le public n'est pas considéré comme un facteur à prendre en compte dans l'évolution – négative – des résultats des élèves du public.

²³⁹ *Op. cit.* p 72

²⁴⁰ Christopher Jensen « The role of aggregation in estimating the effects of private school competition on student achievement », *Journal of Urban Economics*, n°52, 2002, p 477–500

L'autre biais relevé est le fait que la localisation des écoles privées ne soit pas prise en compte alors qu'en toute logique, il peut arriver qu'une école privée ne s'installe dans un quartier que parce que la population est plutôt riche et composée de catégories socioprofessionnelles supérieures. Elle ne fera donc pas réellement concurrence à une école publique située dans un quartier géographiquement proche, mais qui ne sera pas vraiment réservée à la même « clientèle ».

Thomas Dee, analysant ces biais en 1998²⁴¹, constatera que leur révélation n'empêchera pas les décideurs politiques de favoriser les politiques de chèques, car ils partent du principe qu'une concurrence entre système éducatif public et privé permettrait d'améliorer le premier cité. La littérature sur les effets de cette concurrence n'aura cependant cessé d'essayer d'éviter ces biais.

L'une des tentatives intéressantes de contournement de ces biais a visé à isoler le marché de l'éducation en fonction de la population d'origine et de son origine religieuse (catholique en l'occurrence) dans un secteur donné. Joseph Altonji, Todd Elder et Christopher Taber ont publié une étude en 2005 qui concluait que le fait d'étudier dans l'enseignement catholique permettait non seulement d'accroître le niveau moyen des élèves qui en bénéficiaient par l'intermédiaire d'un système de chèque, mais contribuait aussi à accroître le niveau des écoles publiques au sein d'un même marché éducatif²⁴².

Cela étant, les résultats de cette étude furent jugés un peu trop « spectaculaires » par Mac Ewan²⁴³ et Jensen qui relevèrent de nombreuses approximations.

L'étude la plus complète sur les effets de la concurrence, a été menée par Clive Belfield et Henry Levin. Se basant sur 41 études empiriques déjà menées sur ce sujet et analysant les résultats tant en termes de quantité que de qualité des professeurs, de notes aux différents examens, du budget alloué, ils conclurent qu'il existait certes un lien entre la compétition entre établissements et la hausse du niveau des étudiants, ainsi que la hausse du niveau de tous les « compétiteurs », mais que celle-ci était très faible.

Leur phrase de conclusion, assez philosophe, est que « nombreux sont les facteurs permettant d'améliorer le niveau scolaire »²⁴⁴... autrement dit, la concurrence entre établissements par

²⁴¹ Thomas Dee, « Competition and the quality of public schools », *Economics of Education Review*, n°17, 1998, p 419-427

²⁴² Joseph Altonji, Todd Elder, Christopher Taber, « Selection on Observed and Unobserved Variables: Assessing the Effectiveness of Catholic Schools », *Journal of Political Economy*, n°113, 2005, p 151-184.

²⁴³ *Op. Cit.* p 63

l'intermédiaire de « *vouchers* » n'est pas forcément le meilleur moyen de faire progresser les moins bons d'entre eux.

Ils poursuivront d'ailleurs leur étude en dirigeant cinq ans plus tard un ouvrage qui aura pour ambition d'orienter la politique américaine d'enseignement primaire et secondaire²⁴⁵ en listant les différentes améliorations à apporter. La concurrence ne figurera que très marginalement dans ce livre, tout juste pour en relativiser les effets.

d. La controverse « Jay Greene » et le programme A + de Floride

Malgré les nombreux biais et approximations relevées, les observations dans plusieurs Etats américains ont bien montré une certaine amélioration des résultats académiques des écoles publiques « *mal classées* » dont les élèves pouvaient se voir attribuer des « *vouchers* ». Jay Greene, dans son étude du programme « A + » de « *vouchers* » en Floride, conclut que l'augmentation des résultats moyens aux examens des écoles les moins bien classées est deux fois supérieures aux écoles classées dans la moyenne (et dont les élèves sont exclus du programme de « *voucher* »).

Il met cet effet sur le compte de la « *menace* » du « *voucher* ». La crainte de voir leurs budgets s'effondrer et au final de devoir fermer leurs établissements pousserait les directeurs d'écoles publiques à être plus sélectifs et à se séparer de leurs enseignants jugés les moins « *performants* »²⁴⁶.

La critique de cette analyse, comme souvent lorsqu'une étude tend à montrer qu'une politique basée sur un chèque éducation fonctionne, sera quasi immédiate puisque Gregory Camilli et Katrina Bulkley publièrent dans la foulée une critique de cet article basée sur les effets pervers de la « *peur du voucher* » et sur des erreurs de calcul des échantillons²⁴⁷.

La principale critique formulée par les auteurs est que ce n'est pas la qualité de l'enseignement qui progresse, mais que les chefs d'établissements, en étant plus sélectifs et en

²⁴⁴ Clive Belfield, Henry Levin, «The effects of competition between schools on educational outcomes: A review for the United States », *Review of Educational Research*, vol 72, 2002, p 279–341

²⁴⁵ Clive Belfield, Henry Levin (dir.), *The Price We Pay: Economic and Social Consequences of Inadequate Education*, Brookings Institution, 2007

²⁴⁶ Jay Greene, *An evaluation of the Florida A-Plus accountability and school choice program*. New York, Center for Civic Innovation, Manhattan Institute, 2001

²⁴⁷ Gregory Camilli, Katrina Bulkley, « Critique of "An Evaluation of the Florida A-Plus Accountability Program" », *Education policy analysis archives*, vol 9, 2001

éloignant les plus mauvais élèves pour faire augmenter leurs moyennes et ne plus être dans la catégorie d'établissements éligibles aux programmes de « *vouchers* » ne font que déplacer le problème, les moins bons éléments étant scolarisés dans d'autres établissements publics qui à leur tour deviennent la cible du dispositif.

Le débat sur ce dispositif de Floride fut âprement commenté et défendu puisque Jay Greene publia dans la foulée une « *réponse à la critique* » sur le site de la *Harvard Kennedy School*²⁴⁸. Jay Greene et son évaluation jugée beaucoup trop favorable du système de Floride furent également critiqués non pas du point de vue des résultats concrets, mais du point de vue de la cause de la hausse de niveau dans le secteur public.

e. Des causes alternatives aux « vouchers » et à la concurrence pour expliquer les hausses de résultats dans l'enseignement public

Doug Harris essaya de démontrer que ce n'était pas la concurrence du privé par le biais du chèque éducation qui avait permis aux écoles publiques les plus faibles de Floride de voir leur niveau s'élever mais plutôt le fait que l'Etat de Floride donnait des notations aux établissements.

Ces notations allaient de A à F (des « *meilleures* » écoles aux moins bonnes) et les élèves des 158 écoles ayant été classées dans la catégorie F pouvaient bénéficier de chèques pour partir dans un autre établissement sous certaines conditions.

Harris conclut que c'était davantage le fait de mettre une notation très basse à une école qui pouvait pousser celle-ci à sortir de cette situation embarrassante vis-à-vis du grand public et des médias plutôt que le fait d'attribuer des « *vouchers* » à ses élèves²⁴⁹.

D'autres facteurs peuvent donc expliquer que la concurrence entre secteur public et secteur privé ait comme « *effet secondaire* » une hausse du niveau scolaire des étudiants dans les établissements publics. Ainsi, Helen Ladd et Elizabeth Glennie ont effectué la même étude que Jay Greene à partir de données récoltées en Caroline du Nord²⁵⁰. Dans le même ouvrage,

²⁴⁸ <http://www.hks.harvard.edu/pepg/PDF/Papers/Bulkley.PDF> consulté le 29 septembre 2013

²⁴⁹ Doug Harris «What caused the effects of the Florida A+ program : ratings or vouchers? » in Martin Carnoy (dir), *School vouchers, examining the evidence*, Economic policy institute, 2008

²⁵⁰ Helen Ladd, Elizabeth Glennie, « A Replication of Jay Greenes's voucher effect study using North Carolina data » in Martin Carnoy (dir.), *School vouchers, examining the evidence*, Economic policy institute, 2008

la même expérience est également réalisée à partir des données de l'Etat du Texas par Amanda Brownson.

Ces Etat attribuent également des notes aux établissements scolaires sans attribuer de chèque éducation aux élèves des établissements les moins bien classés. Or, les résultats sont les mêmes qu'en Floride : les résultats scolaires des élèves des écoles les moins bien notées progressent plus vite que ceux des écoles étant classées dans la moyenne.

Les conclusions de Jay Greene sont donc pour le moins discutées. L'explication selon laquelle la menace de l'attribution du « *voucher* » pousserait les établissements à sortir de la « *zone dangereuse* » ne serait pas le véritable facteur explicatif des progrès assez difficilement explicables des écoles les moins bien notées.

f. Un débat qui culmine en 2001, année électorale.

L'année 2001 n'apparaît pas par hasard dans l'explosion, au sein de la littérature scientifique américaine, des études sur les programmes de « *vouchers* ». Ainsi, dans l'introduction de son étude sur la Floride, Jay Greene indique de façon assez opportune et sans doute politiquement intéressée que « *Les résultats sont particulièrement intéressants à cause des similarités entre le programme A + de Floride et l'initiative sur l'éducation proposées par le Président George W. Bush* »²⁵¹

Dans l'introduction de l'ouvrage collectif qu'il dirige et où sont présentées les études allant à l'encontre des conclusions de Jay Greene, Martin Carnoy précise également les enjeux de ces recherches.

Après une introduction sur les chèques éducation utilisés localement, il donne à son ouvrage une connotation nationale : « *[mais] avec la candidature de George Bush et son élection à la présidence, ils sont devenus un enjeu national. Dans le même temps, les partisans du voucher [Jay Greene est clairement visé] ont produit de nouvelles études concluant que l'utilisation des vouchers par les étudiants augmentait leurs résultats académiques et que la menace de l'utilisation des vouchers poussait à augmenter les performances des étudiants dans les écoles publiques* »²⁵²

²⁵¹ *Op. Cit.* p 2

²⁵² *Op. cit.* p 6

L'explosion des publications sur le sujet de l'évaluation et de l'impact des politiques de chèque éducation aux Etats-Unis s'explique donc aisément, tout comme les nombreuses controverses autour de la moindre étude d'impact sur le sujet.

Cela étant, les considérations de politique extérieure, puis la crise économique, n'ont pas permis au Président George W. Bush de mettre au point son « *initiative éducation* » qui était prévue dès son premier mandat. Tout juste l'administration mit-elle au point le plan « *No Child Left Behind* », mais l'idée d'y adjoindre des « *vouchers* » ou de permettre le libre-choix de l'école n'apparaît quasiment pas dans cette loi, qui fut déposée et soutenue par des sénateurs et des représentants Républicains et Démocrates²⁵³. Cette loi fédérale est d'ailleurs souvent citée comme un exemple de législation obtenue grâce à un consensus entre les deux camps politiques américains.

Pour retrouver l'idée de l'introduction de « *vouchers* » dans une politique fédérale américaine, il convient de remonter à une proposition présidentielle de 2007 où la secrétaire à l'éducation de l'administration Bush a tenté d'imposer au Congrès l'introduction de « *vouchers* » pour les enfants les moins performants lors des tests d'évaluation du programme « *No Child Left Behind* ».

Les débats rapportés par le Washington Post montrent clairement une ligne de fracture entre les démocrates ayant apporté leur soutien au plan de 2001 et l'administration Bush. Ainsi, le Sénateur Démocrate Edward Kennedy indique lors des débats que « *des propositions idéologiques comme les chèques éducation et les attaques sur les négociations collectives ne permettront pas d'aller vers une relance de ce programme dont les buts sont partagés et bipartisans* »²⁵⁴.

Jay Greene n'arrêtera pas pour autant de publier des études et essais assurant la promotion du choix de l'école par le biais du chèque éducation. Il attribue leur échec au niveau fédéral aux syndicats d'enseignants et à une « *alliance de politiciens retranchés* » dans un ouvrage au titre évocateur « *Why America Needs School Choice ?* »²⁵⁵

²⁵³ Margaret Jorgensen, Jenny Hoffmann, *History of the No Child Left Behind Act of 2001*, Pearson Education, 2003

²⁵⁴ Amit Paley, « Bush Proposes Adding Private School Vouchers to 'No Child' Law », *Washington Post*, 25 janvier 2007

²⁵⁵ Jay Greene, *Why America Needs School Choice ?*, Encounter Broadside, 2011

L'évaluation du chèque éducation est donc complexe et quasiment impossible à mener à bien. Cela n'a toutefois pas empêché cet outil de se diffuser aux Etats-Unis, mais également dans le monde entier (le système suédois pour ne citer que cet exemple est très proche du chèque éducation imaginé par plusieurs Etats américains que nous avons pu étudier au cours de ce chapitre.)

Non seulement le chèque s'est diffusé géographiquement, mais il s'est diversifié. Cet outil, conçu au départ pour choisir une école, puis dont l'utilisation s'est étendu à l'ensemble des interventions sociales a connu une évolution à laquelle il nous a semblé utile de consacrer le prochain chapitre : le soutien à la demande culturelle.

Apparu en France au sein du Conseil Régional Rhône-Alpes dans les années 1990, le chèque culture a-t-il une parenté avec les « *vouchers* » américains ? Nous allons nous pencher sur ses racines lointaines un peu différentes, nous le verrons, de celles du chèque éducation.

Chapitre 4 - Le chèque culture, origines et développements

La notion de chèque culture, pour un spécialiste des politiques culturelles régionales françaises, renvoie à l'innovation introduite par le Conseil Régional Rhône-Alpes en 1993 avec la création du Chèque culture destiné aux lycéens de la région. Ce dispositif, sur lequel nous avons concentré une partie de notre recherche et sur lequel nous reviendrons visait notamment à favoriser la pratique culturelle chez les jeunes et s'est diffusé depuis dans de nombreuses collectivités françaises.

Il s'avère cependant que, si l'on se fie aux nombreux spécialistes anglo-saxons du chèque, le « *voucher* » n'est pas spécialement conçu à l'origine pour permettre de favoriser les pratiques culturelles.

En effet, dans l'optique de la « *Nouvelle Gouvernance* »²⁵⁶ ou du « *Reinventing Government* »²⁵⁷, le chèque doit permettre l'accès à des « *merit goods* », créer de la « *public value* », être acceptable à la fois par ceux qui le reçoivent mais aussi par ceux qui le financent.

Cela peut expliquer pourquoi Milton Friedman puis Eugene Steuerle et les autres spécialistes du « *voucher* » ne prêtèrent que très peu d'attention à l'idée d'un chèque culture, préférant davantage se concentrer sur le chèque éducation et en promouvoir la mise en place partout où cela pouvait être possible.

1. Un précurseur du chèque culture : Alan Peacock

Pour trouver des traces théoriques de la notion de chèque culture et des expérimentations dont il aurait pu faire l'objet avant sa mise en place en Rhône-Alpes, il faut se tourner vers les spécialistes de l'économie de la culture. Dans un récent ouvrage²⁵⁸, Françoise Benhamou consacre quelques lignes à cette notion en partant du constat, fait par Augustin Girard, ancien directeur du service des études et de la recherche du Ministère de la culture, selon lequel l'écart des chances d'accéder à la culture varierait entre un cadre supérieur et un ouvrier de 1

²⁵⁶ Lester Salamon, « The New Governance and the Tools of Public Action: An introduction », *Fordham Urban Law Journal*, vol 28, 2000, p 1611-1674

²⁵⁷ David Osborne, Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley, 1992

²⁵⁸ Françoise Benhamou, *L'économie de la culture*, La Découverte, 2011

à 2 pour le livre, de 1 à 1,2 pour le spectacle de télévision et de 1 à 10 pour l'accès à l'opéra²⁵⁹.

Effectuer le constat, formulé depuis 1973 par l'enquête « *Pratiques culturelles des Français* » publiée par le Ministère de la Culture²⁶⁰, selon lequel l'accès à la culture est inégal entre les Français en fonction de leurs catégories socioprofessionnelles et que les institutions les plus subventionnées telles l'opéra ou le spectacle vivant sont celles qui sont les plus inégalitaires en terme de fréquentation n'est pas une chose très originale. Cette idée, déjà ancienne, fut étudiée notamment par des économistes américains de la culture.

Le subventionnement aurait un effet anti-redistributif. Michael O'Hare estimait dès 1980 que plus le volume des subventions allouées à un compositeur de musique augmentait et moins la probabilité que ses œuvres soient écoutées était importante²⁶¹ devant ainsi Augustin Girard dans le temps, mais surtout Pierre-Michel Menger. Ce dernier, dans son étude « *le paradoxe du musicien* »²⁶², conclut au caractère « *profondément et irréductiblement artificiel du marché de la création, lieu d'une offre sans réelle demande sociale, qui n'est plus souvent rémunérée que par anticipation* »²⁶³.

Françoise Benhamou, devant ce constat, observe que nombre de chercheurs pensent qu'il faut revenir à un système ancien, imaginé par l'économiste britannique Alan Peacock d'abord à propos de la musique en 1968²⁶⁴ puis au système culturel dans un sens plus large lors d'une conférence donnée à l'Université d'York en 1969²⁶⁵ : la création d'un « *art voucher* » ou « *cultural voucher* ».

Pour cela, Alan Peacock part du principe que l'art et la culture doivent être considérés comme des économies ordinaires et qu'il faut donc s'abstraire de tout sens moral pour les traiter. C'est dans cet état d'esprit teinté d'économie néoclassique, puisque à la recherche d'un

²⁵⁹ Augustin Girard, « Le statisticien pose ses chiffres en forme de défi, puis il se tait » in *Le Monde*, 8 décembre 1982

²⁶⁰ Cette enquête fut la première sur les pratiques culturelles des français : Olivier Donnat, « Pratiques culturelles des Français : une enquête de marginal-sécant, au croisement de la sociologie de la culture, des médias et des loisirs », in Comité d'histoire du Ministère de la culture, *Le fil de l'esprit – Augustin Girard*, La Documentation Française, 2011, p 93-111

²⁶¹ Michael O'Hare, « The Malthusian Nightmare of the Composer and his Audience », in William Hendon, James Shanahan (dir.), *Economic Policy for the Arts*, 1980

²⁶² Pierre-Michel Menger, *Le paradoxe du musicien. Le compositeur, le mélomane et l'Etat dans la société contemporaine*, Flammarion, 1983

²⁶³ *Op.cit.* p 206

²⁶⁴ Alan Peacock, « Public Patronage and Music : an Economists View », *Three Banks Review*, Mars 1968, p 1-19

²⁶⁵ Alan Peacock, « Welfare economics and public subsidies to the Arts », *Journal of cultural economics*, vol 18, 1994, p 151-161

équilibre au sein du marché, que Peacock développe son idée en indiquant que les théâtres ou salles de spectacle devraient réserver un certain nombre de places pour des catégories spécifiques (il cite les étudiants, les enfants, les ouvriers) qui pourraient payer leur place avec des chèques spécifiques édités par l'Etat. La direction du théâtre pourrait ensuite les échanger contre de l'argent auprès des autorités émettrices de ces chèques.

Ce schéma, pour Alan Peacock et ceux s'étant inspirés directement ou indirectement de son exemple (on peut citer le cas du chèque culture lancé au Brésil en 2013) permet à la fois de cibler précisément le public que l'on veut subventionner et se révèle comme étant une véritable incitation pour des bénéficiaires qui ne vont jamais ou très peu dans ces lieux de diffusion de la culture.

Quelques années après Milton Friedman, mais bien avant les premières véritables expérimentations du chèque éducation, cet économiste anglais donnait donc une piste de financement du « *consommateur de culture* ».

Pour Peacock, pour qu'un système de chèque culture soit efficace dans un Etat providence, il apparaissait important que le Gouvernement place sa confiance dans la « *Souveraineté du choix du consommateur* ». Autrement dit, le « *client* » doit être roi et l'Etat financera donc davantage les usagers des services culturels que les institutions culturelles ou artistiques traditionnellement subventionnées²⁶⁶.

Les individus seraient ainsi incités à participer à des événements artistiques et à visiter des expositions ou des lieux patrimoniaux d'après des critères qu'ils seraient libres de déterminer eux-mêmes. Ces critères évolueraient avec le temps en fonction des changements de mode dans le domaine artistique et du niveau de culture artistique de chacun.

Alan Peacock décrit une sorte de spirale bénéfique ou de cercle vertueux : la culture entraînant l'envie de culture. L'éducation artistique de la population s'enrichirait donc au fur et à mesure de l'utilisation de ces chèques.

Il ajoute que les « *interférences bureaucratiques* » qui « *polluent* » la production artistique seraient minimisées dans un tel système et que les institutions artistiques et culturelles seraient confrontées à une plus grande concurrence qui les pousserait à s'adapter aux désirs manifestés par le public.

²⁶⁶ Alan Peacock, « Public financing of the Arts in England », *Fiscal Studies*, n°21, 2000, p 171-205

Alan Peacock émettra cependant une réserve à l'usage inconditionnel de « *vouchers* » en utilisant un raisonnement purement économique : une distribution trop importante de subvention par le biais de chèques culture pourrait finir par entraîner une hausse de la demande par rapport à l'offre et donc au final une hausse des prix des produits et services culturels²⁶⁷.

Il reprend dans ce raisonnement l'idée émise par les théoriciens américains du « *voucher* » qui avaient prévu des garde-fous contre ce genre de dérives²⁶⁸. L'effet d'aubaine est ainsi l'un des contre-arguments fréquemment utilisés par les spécialistes du « *voucher* ». L'une des solutions retenues est de jouer sur le mode de distribution en faisant en sorte de cibler la population pouvant bénéficier de ces chèques. De cette façon, l'équilibre du marché ne serait pas trop bousculé et les prix ne seraient affectés que de façon très marginale.

L'autre argument utilisé pour mettre en place un système de chèque culture fut développé non seulement par Alan Peacock, mais aussi par ceux qui étudièrent les premières expériences, souvent nord-américaines, de lancement de « *cultural vouchers* ». Il s'agirait avant tout de réduire, ou plutôt d'empêcher les autorités publiques de choisir qui elles veulent subventionner en matière culturelle.

2. L'accès à la culture comme un marché

a. Rétablir un équilibre dans le marché.

Des chercheurs européens, reprenant plus récemment l'idée de Peacock, ont tenté d'argumenter sur cette idée en cherchant les buts que pourrait avoir l'utilisation de chèques dans la politique culturelle. L'étude du Néerlandais Frederick Van der Ploeg²⁶⁹ sur les subventions culturelles en Europe est à ce titre particulièrement intéressante car elle a fait l'objet d'une application partielle.

²⁶⁷ Alan Peacock, Ilde Rizzo, *Cultural Economics and Cultural Policies*, Springer, 1994

²⁶⁸ Eugene Steuerle proposait notamment de conventionner assez étroitement les fournisseurs afin d'éviter ces dérives ou encore de cibler au maximum les bénéficiaires des chèques, notamment en fonction de critères sociaux. Eugene Steuerle, Eric Twombly, « Vouchers », in Lester, Salamon (dir), *The Tools of Government : A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, 2002, p 445-465

²⁶⁹ Frederick Van der Ploeg, *The making of Cultural Policy: A European Perspective*, Elsevier, 2006

Frederick Van der Ploeg est un économiste néerlandais, professeur à Oxford qui a eu une riche carrière politique aux Pays-Bas, puisqu'il a été Député puis Secrétaire d'Etat à l'Education, à la Culture et à la Recherche Scientifique (entre 1998 et 2002).

Membre du parti social-démocrate néerlandais, le fil conducteur de la politique culturelle qu'il a impulsée a été la recherche de nouveaux publics tout en trouvant des schémas financiers visant à réduire ce qu'il qualifiait de dépendance des institutions culturelles néerlandaises aux financements d'Etat.

Deux moyens de rapprocher les publics « *marginaux* » des institutions furent développés sous l'impulsion de Van der Ploeg. Tout d'abord 3% des subventions des institutions culturelles furent placés dans un fond qu'elles ne pouvaient récupérer que si elles pouvaient démontrer qu'elles avaient touché un nouveau public. Ce programme baptisé « *confrontation of cultures* » s'est doublé d'un dispositif de « *vouchers* » distribué aux écoliers leur permettant de visiter six organisations culturelles de leur choix par an²⁷⁰.

Dans les arguments qu'il estime comme valides justifiant l'usage du chèque, Van der Ploeg insiste sur le fait que les jeunes, écoliers et étudiants, n'ont que trop peu accès à la culture et qu'il convient donc de les inciter à « *consommer* » des biens culturels. Il apparaît important de ne pas forcer les jeunes à s'intéresser à la « *grande culture* » mais de les laisser exprimer leurs préférences et ce dont ils veulent profiter.

Il propose donc de leur distribuer des chèques qui leur permettraient de se rendre chaque année 4 à 6 fois dans un musée, au cinéma, à une pièce de théâtre, un spectacle de danse, à un concert ou à l'opéra²⁷¹.

Cette césure, ce déséquilibre dans le marché ou « *market failure* », qui fait que certains publics n'arrivent pas à accéder au « *marché* » de la culture est un dilemme que les chercheurs ont souvent étudié et, très classiquement, la solution pour « *redresser le marché* » et créer une équité au sein de ce dernier consiste en une intervention de l'Etat. C'est ce que Frederik Van der Ploeg, une fois nommé au Gouvernement, a voulu éviter.

Les économistes estiment également, lorsqu'ils considèrent l'accès à la culture comme un marché, que la subvention directe ou le soutien à l'offre culturelle ne sont pas des solutions

²⁷⁰ Ruth Towse, *A textbook of cultural economies*, Cambridge University Press, 2010, p 7

²⁷¹ Il souhaite dans son ouvrage généraliser son « *chèque* » néerlandais à toute l'Europe. Ce dispositif est d'ailleurs très proche du premier chèque culture Rhône-Alpes lancé en 1993-1994

idéales et qu'il vaut mieux subventionner la demande. Frederick Van der Ploeg estime que la culture « *subventionnée* » est souvent appréciée par un public « *âgé, grisonnant, blanc, d'éducation supérieure* »²⁷². En apportant la culture dans les lieux où elle ne se trouve pas habituellement grâce au chèque, il devient possible de gagner de nouvelles audiences.

Bruno Frey va dans ce sens en indiquant les alternatives à la subvention au premier rang desquelles les chèques ou « *art vouchers* » distribués à la population²⁷³. Pour cela, il s'appuie sur une notion très économique de la culture qui est la notion de « *cultural value* » dont il distingue deux éléments²⁷⁴ :

- Plus la créativité est importante dans un pays, plus elle a un impact sur l'activité économique. Il s'agit de l'effet marchand directement mesurable de la culture mais aussi des effets induits par ce marché (arts appliqués, design, créativité en général, industrie de la production, de la diffusion...)
- La culture permet également un épanouissement du citoyen et un accroissement du bien-être dans des termes plus qualitatifs et nettement moins mesurables par les économistes.

b. Laisser le choix aux bénéficiaires des chèques en leur donnant les clés de l'accès à la culture

Le chèque est donc proposé comme un outil permettant d'aider l'accès du citoyen à la culture en lui laissant le choix de ce qu'il veut aller voir. On retrouve chez Bruno Frey²⁷⁵ les mêmes arguments que ceux développés par les partisans du chèque éducation en particulier, mais aussi de tous les types de « *vouchers* » en général.

Les partisans du chèque culture sont ainsi souvent adeptes d'un moindre soutien à l'offre culturelle.

²⁷² Frederik Van der Ploeg, « The making of cultural policy : an European Perspective », *CESifo Working Paper*, n°1524, 2005

²⁷³ Bruno Frey, « What values should count in the arts ? The tension between economic effects and cultural value », in Michal Hutter, David Throsby (dir.), *Beyond price, Value in Culture, Economics and the Arts*, Cambridge University Press, 2007, p 261-269

²⁷⁴ Dans cette étude, il s'aperçoit curieusement que les acteurs de la culture réfléchissent davantage en termes de marché de la culture que les économistes de la culture qui s'intéressent davantage à la dimension qualitative.

²⁷⁵ *Op. cit.* p124

Ainsi, dans son étude, fortement imprégnée de son expérience gouvernementale, Frederick Van der Ploeg²⁷⁶ estime que l'argument selon lequel l'absence de subventions à certains secteurs de la culture rendrait impossible son accès au public est fallacieux. Il suffirait seulement au politique de mettre l'accent sur l'éducation du public à la « *haute culture* », de distribuer des chèques aux catégories de la population qui n'assistent pas à ce type « *d'expression de la haute culture* » ainsi que de créer des programmes permettant de diversifier les audiences de ces représentations.

Il cite volontiers l'opéra en insistant sur le fait qu'un compositeur comme Gluck existerait sans que l'on subventionne les représentations de ses œuvres. La distribution de chèques devrait simplement se doubler d'un apprentissage dès l'école des différentes formes d'expression de la culture, dont l'opéra.

Le subventionnement de l'offre culturelle « *élitiste* » est une démarche paternaliste pour Van der Ploeg. Il ironise sur l'argument, assez répandu selon lui, d'après lequel les biens culturels seraient de plus en plus considérés comme des « *merit good* ». Le gouvernement devrait donc les subventionner, même si personne ne s'y intéresse. Il avance que même si cet argument sur le « *merit good* » peut éventuellement justifier le soutien à l'éducation artistique, il ne justifie en aucun cas le recours à la subvention directe des acteurs culturels.

Frederick Van der Ploeg dénonce un autre argument en faveur d'un subventionnement accru du secteur culturel qui est celui du prix des manifestations culturelles élitistes qui devraient, pour être plus accessibles, être subventionnées. Le « *lobby culturel* » écrit-il, utilise l'argument typique selon lequel on pourrait faire baisser les prix en subventionnant les biens culturels. Cela pourrait en effet faire baisser les prix pour tous, mais les hauts revenus en profiteraient davantage que les bas revenus, rendant le subventionnement classique inéquitable.

Il revient donc à l'idée de chèques ciblant particulièrement les personnes ayant des difficultés d'accès aux biens et services culturels qui permettraient de concentrer les efforts sur ce public plutôt que sur ceux pouvant se permettre des dépenses culturelles importantes. Il appartiendrait également aux professeurs et aux programmeurs de développer une offre qui incite à la découverte et aux expériences originales, ce qui favoriserait les productions de type « *niches* » ou « *avant-gardistes* ».

²⁷⁶ *Op.cit.* p 23

L'auteur balaie enfin l'idée de faire choisir les programmes à subventionner par des experts en indiquant que lorsque le pouvoir politique laisse les experts choisir, ces « *comités d'experts* » choisissent systématiquement de stimuler la « *haute culture élitiste* » et donc éloignent de l'accès à la culture ceux qui en sont déjà les plus éloignés, allant à l'encontre de ce que devrait être une politique culturelle juste dans l'Etat providence.

Cette opinion, empreinte de néolibéralisme et tout à fait caractéristique de la littérature internationale sur le chèque culture s'accompagne également d'un refus de subventionner les artistes directement même s'ils sont considérés comme pauvres car cela justifierait de subventionner tous les pauvres qu'ils travaillent dans le domaine culturel ou non.

En considérant le secteur culturel comme un système économique comme un autre, il apparaît important, dans une logique microéconomique de concurrence pure et parfaite, que l'accès au marché soit le moins coûteux possible.

En d'autres termes, le gouvernement doit permettre à la fois une information la plus parfaite et transparente, mais il doit également lutter contre les distorsions de concurrence en utilisant des chèques culture ciblés vers les populations ayant plus de difficultés à accéder aux biens et services culturels. Dans cette logique, l'Etat régulateur doit « *stimuler l'entrepreneuriat culturel* » en fixant des objectifs ciblés mesurables aux fournisseurs de services culturels dans une logique de contractualisation²⁷⁷.

c. Rendre le chèque culturel acceptable par le contribuable

Cette logique néolibérale rejoint celle du « *Nouveau management public* » déjà étudiée. Bruno Frey et Werner Pommerhenne définissent le « *cultural voucher* » ainsi :

« [...] la distribution, aux demandeurs potentiels, de bons donnant droit à des billets d'entrée à prix réduit des différents offreurs du domaine de la culture en concurrence. L'idée principale de cet octroi de subventions déterminé par les préférences des usagers consiste dans l'introduction d'un élément de concurrence censé forcer l'offre culturelle et artistique à

²⁷⁷ *Op. cit.* p 24

s'orienter davantage vers les souhaits des demandeurs (qui, ne l'oublions pas, sont ceux qui financent les activités de ces institutions)²⁷⁸ ».

Nous sommes donc dans une logique de l'écoute et de la prise en compte des attentes du contribuable financeur, caractéristique de la notion de quasi-marché ou de nouvelle gouvernance où l'accent est mis sur le fait que le politique doit être en permanence à l'écoute des « *contribuables-financeurs* ». Pour le domaine culturel, le financeur est donc le public tout entier.

L'autre avantage du chèque, pour ces auteurs, est le fait que le travail de l'administration est « *simplifié* ». Grâce à ce système, on simplifierait en effet énormément le travail des instances publiques chargées d'attribuer et de verser les subventions et on permettrait d'éviter toute forme « *d'arbitraire bureaucratique* » dans les décisions de distribuer ou non l'aide publique²⁷⁹.

Ce système a déjà été testé dans plusieurs Etats des Etats-Unis avec des résultats très contrastés et contestés, ce qui est peu surprenant au vu du débat déjà mentionné sur les chèques éducation, il était peu probable que le chèque culture fasse l'objet d'un réel consensus. Les études sont toutefois globalement plus positives que celles sur les « *school vouchers* ».

Ainsi, et pour ne citer qu'un exemple, l'économiste William Baumol, étudiant en 1979 les « *vouchers* » mis en place à New-York dans les théâtres de Broadway constatait ainsi qu'ils fonctionnaient plutôt bien dans le sens où ils sont parvenus à faire connaître des compagnies au « *grand public* ».

Il est également avéré, d'après l'auteur, que ces chèques ont simplifié l'organisation du paiement des subventions aux théâtres étudiés, rendant les coûts administratifs beaucoup plus bas et permettant d'éviter au gouvernement de faire des choix artistiques et esthétiques qui étaient toujours contestés²⁸⁰.

²⁷⁸ Werner Pommerehne, Bruno Frey, « Promotion publique de l'art et de la culture : pourquoi et comment ? », *Politiques et management public*, vol. 8, 1990. p 1-26

²⁷⁹ Cet argument correspond bien avec celui des élus régionaux interrogés

²⁸⁰ William Baumol, « On two experiments in the pricing of theater tickets », in Michael Boskin (dir.), *Economics of Human Welfare*, Academic Press, 1979, p 41-58

d. Un dispositif qui « revient » à la mode

Si le chèque culture n'est que difficilement assimilable à un « *merit good* » au sens de Gary Becker²⁸¹, et qu'il ne produise pas forcément immédiatement de la « *public value* » définie par Mark Moore²⁸², il existe toutefois des exemples d'utilisation de cet outil à l'échelle d'un pays.

Ainsi, Marta Suplicy, la Ministre de la Culture du Brésil, indiquait, dans des propos relevés par l'Agence France Presse, que « *dans tous les pays développés, la culture joue un rôle clé dans l'économie [...] Nous devons créer de la nourriture pour l'âme, pourquoi les pauvres n'auraient-ils pas accès à la culture ?* »²⁸³.

Ces propos sont en fait le prélude à une extension du domaine d'intervention de la « *Bolsa Familia* », programme de « *transfert monétaire conditionnel* » sous forme de chèque²⁸⁴ lancé par le Président Luis Ignacio Da Silva jusqu'à lors destiné à faire en sorte que les Brésiliens les plus pauvres puissent se nourrir, scolariser leurs enfants, se soigner.

La nouvelle présidence a complété et enrichi ce dispositif au fur et à mesure pour permettre aux salariés gagnant jusqu'à cinq fois le salaire minimum brésilien de pouvoir accéder à la culture. « *L'argent sera mis entre les mains des travailleurs qui pourront décider de la façon dont ils le dépenseront, en allant au cinéma, au théâtre, à une exposition ou au musée* » complète Marta Suplicy dans la même interview.

Dans le rapport effectué par le Sénat brésilien qui a adopté cette mesure en juillet 2012, on peut notamment lire que le « *chèque culture permettra un accès universel aux biens et services culturels, stimulera les visites de lieux culturels et encouragera l'accès aux événements et concerts* »²⁸⁵.

L'autre objectif de ce chèque est de favoriser la création d'emplois liés au secteur de la culture « *à travers un développement démocratique de l'économie de la culture.* »

Le Ministère de la culture brésilien évoque le « *Vale cultura* » (c'est le nom du dispositif en brésilien) en faisant le parallèle entre ce chèque et les dispositifs « *alimentation* » et

²⁸¹ Gary Becker, « A theory of social interactions », *Journal of Political Economy*, vol 82, p 1063-1091, 1974

²⁸² Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, 1995

²⁸³ http://www.artdaily.org/index.asp?int_sec=2&int_new=60265#.UQKlzWdNuSp consulté le 11 mars 2013

²⁸⁴ Formellement, il s'agit plutôt d'une carte à puce fonctionnant sur le même principe.

²⁸⁵ <http://www12.senado.gov.br/internacional/12-07-2012/senate-approves-cultural-voucher> consulté le 11 mars 2013, traduction par mes soins

« *transport* » déjà existants : la culture fait donc son entrée dans l'aide sociale au sein d'un pays en pleine croissance économique à travers un dispositif coûtant 2,84 milliards d'euros au budget de l'Etat²⁸⁶.

Ce chèque culture est censé, si l'on en croit la version anglophone du site officiel du Gouvernement brésilien « *renforcer une partie de la politique culturelle gouvernementale afin d'équilibrer l'offre et la demande de création de biens et de services culturels. Historiquement, une grande partie des investissements publics était destinée à la conception et à la production de biens et d'événements culturels, sans faire d'efforts adéquats pour stimuler la demande, c'est désormais chose faite* »²⁸⁷

Il est également à noter que l'appellation « *voucher* » (en anglais) ou « *vale* » (en portugais) pour désigner ce qui est traduit comme un « *chèque culture* » ne désigne pas un « *objet* » chèque. Le « *Vale Cultura* » brésilien est en fait une carte magnétique reçue en complément du salaire d'un montant de près de 20 euros par mois.

La notion de « *chèque culture* » sur un plan national fait donc, après des tentatives anglo-saxonnes qui connurent un succès modéré malgré des évaluations plutôt encourageantes, un retour au sein du pays d'Amérique du Sud considéré comme étant le plus dynamique économiquement.

La culture, qui est assimilée dans la communication gouvernementale à un complément logique des dispositifs sociaux classiques du Brésil versés sous forme de « *vouchers* » est donc devenue, pour les responsables politiques, un secteur qui peut faire l'objet d'un chèque qui peut être accepté par celui qui le finance autant que par celui qui le reçoit. Elle produit donc désormais de la « *public value* ».

Cet élément est important pour la suite de l'étude et notamment la recherche de terrain. Même si cela pouvait paraître évident à première vue, la culture ne peut pas être pleinement

²⁸⁶ A titre de comparaison, en 2012, le budget de l'Etat brésilien était de 668 milliards d'euros

²⁸⁷ http://www.brasil.gov.br/sobre/culture/initiatives/cultural-voucher/br_model1?set_language=en consulté le 11 mars 2013, traduction par mes soins

considérée comme un domaine de l'aide sociale. Les arguments recueillis à propos du chèque culture Rhône-Alpes nous montrent d'ailleurs bien que son lancement n'a rien de spécialement social et qu'au contraire, ceux qui évoquent ce dispositif classent le chèque culture Rhône-Alpes comme un outil à part entière de la politique culturelle de la Région (son évaluation, que nous évoquerons lors de l'étude de terrain, est d'ailleurs réalisée par l'Observatoire des Politiques Culturelles qui ne le classe absolument pas parmi les politiques sociales²⁸⁸).

En interrogeant les acteurs gérant le dispositif ayant succédé au Chèque culture Rhône-Alpes afin de savoir sous l'égide de quelle politique publique régionale ils le situent, nous constaterons qu'il est davantage assimilé à un dispositif destiné aux lycéens, mais n'apparaît toujours pas nettement dans le « *champ* » des politiques sociales (les acteurs utilisent, nous le verrons dans l'étude détaillée des terrains de recherche, davantage l'expression « *d'aide à l'autonomie des jeunes* »).

A partir du moment où l'aide sociale peut également devenir un domaine dont la culture fait pleinement partie, et c'est clairement l'esprit du « *Vale Cultura* » mis en place par le gouvernement du Brésil, il est donc possible de l'intégrer dans l'étude de terrain en général et de considérer que les évolutions de la politique sociale intègrent désormais le domaine culturel.

Loin de n'être qu'un outil de mise en concurrence et de création de quasi-marchés, le chèque doit donc également être considéré comme un outil qui s'inscrit dans l'évolution récente des politiques sociales intégrant notamment des notions comme le « *care* », le ciblage des aides et les transferts monétaires conditionnels.

²⁸⁸ Alain Pessin (dir), *Perception et usages du chèque culture en Rhône-Alpes*, Observatoire des Politiques Culturelles, 2000

Deuxième partie

L'évolution individualiste de la politique sociale

Deuxième partie : L'évolution individualiste de la politique sociale

La notion de ciblage des aides sociales est très ancrée dans les politiques sociales françaises. C'est au niveau local que l'on retrouve des titres sociaux de paiement encadrés par la loi au début du 21^{ème} siècle destinés à remplacer des aides sociales et ciblant une population particulière. Ils constituent un des objets de notre recherche.

Le ciblage des aides, qui consiste à définir un groupe prioritaire de personnes à aider est une notion sur laquelle nous nous attarderons. La politique sociale française a, parallèlement à ce développement du ciblage, connu plusieurs modifications de fond, à commencer par l'arrivée du chèque dont nous venons d'étudier les origines anglo-saxonnes.

En matière d'action sociale, les chèques furent d'abord matérialisés par ce que l'on a communément appelé les « *bons du CCAS* », dont la pratique était répandue, mais très « *artisanale* » et qui furent ensuite rationalisés avec l'apparition des Chèques d'accompagnement personnalisé²⁸⁹ (CAP) qui permettent d'acquérir 7 familles de produits très spécifiques²⁹⁰ destinés principalement aux personnes en difficulté sociale.

La législation a permis par la suite, à partir de 2005, de régler en partie, voire dans sa totalité, l'aide sociale légale (Allocation Personnalisée d'Autonomie, Prestation de compensation du Handicap puis complément du Revenu de Solidarités Actives...) et facultative en Chèques emplois services et en Chèques d'Accompagnement Personnalisé. On retrouve donc de plus en plus ces titres de paiement versés par les Conseils Généraux, les communes et certains organismes sociaux.

La création de ces aides coïncide d'ailleurs, à quelques années près, avec les premiers textes législatifs sur les chèques sociaux. L'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) date de 2001²⁹¹ (le Chèque Emploi Service Universel sera quant à lui créé en 2005), et la Prestation

²⁸⁹ Décret no 99-862 du 6 octobre 1990

²⁹⁰ Alimentation / Hygiène, Habillement, Actions Educatives / Culture, Loisirs / Sport, Transport, Energie, Habitat / Hébergement

²⁹¹ Loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie.

de compensation du handicap date de 2005²⁹². Votées par des majorités parlementaires différentes, elles sont toutes les deux versées et instruites au niveau départemental par les Conseils Généraux.

Lorsque l'on consulte les acteurs locaux ayant mis en place ces aides par chèque, l'argument économique (notamment le fait que des économies de fonctionnement sont réalisées grâce au chèque) revient fréquemment, (comme nous le verrons lors de l'étude de terrain²⁹³) ce qui correspond bien aux arguments développés en faveur de l'utilisation de chèques que nous avons étudiés dans les chapitres précédents.

Les chèques dont l'utilisation est prévue dans la loi semblent donc identifiés comme des outils des politiques sociales et utilisés comme tels par les collectivités. Cette notion d'outil, développée par les principaux auteurs et analystes anglo-saxons du « *voucher* », est au centre de l'hypothèse centrale que nous émettons tout au long de la recherche : si l'arrivée du chèque en France fut très politique, sa diffusion et sa généralisation à de très nombreuses politiques sociales ne furent possible que parce que sa perception par les acteurs et la façon dont il fut présenté aux bénéficiaires était celle d'un outil de politique publique, neutre idéologiquement. Cette évolution suit ce que nous avons pu étudier avec la disparition ou presque des références à Milton Friedman chez les analystes américains des politiques de « *vouchers* », contribuant ainsi à sa « *dépolitisation* » (qui, au vu des débats menés régulièrement aux Etats-Unis sur le recours au « *voucher* », n'est que très partielle) ou plutôt à sa classification dans la catégorie des outils.

Avant d'examiner plus attentivement les résultats des recherches sur le terrain et après avoir étudié la notion de chèque, il convient de s'intéresser davantage aux innovations en termes de politiques sociales afin de mieux identifier les différentes filiations des chèques distribués par les collectivités françaises.

L'hypothèse intermédiaire que nous émettrons au cours de cette partie du travail de recherche est que la politique sociale a pris en France deux virages en particulier au cours des deux dernières décennies qui intéressent directement notre problématique. On assiste d'abord, avec

²⁹² Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

²⁹³ Nous étudierons ce point au chapitre 9

l'avènement des « *services à la personne* », à l'apparition dans les politiques publiques locales de la notion de « *care* » que nous avons étudié dans un premier temps.

Nous avons ensuite constaté que la façon de distribuer ces aides sociales grâce à un outil spécifique est la conséquence de la notion de « *ciblage* » des aides, notion traduite par le terme « *targeting* » dans la littérature scientifique américaine. En effet, en choisissant de cibler un public particulier dans l'attribution des aides, les décideurs politiques nationaux ont adapté une pratique déjà bien implantée dans les organismes économiques internationaux qui l'utilisent notamment pour traiter les problèmes liés à la pauvreté, souvent dans les pays en voie de développement.

Le fait que ces aides ciblées fassent l'objet de versement en chèques qui, *de facto*, obligent leurs bénéficiaires à modifier leurs comportements (on ne peut acheter que certains produits avec un Chèque d'Accompagnement Personnalité et il n'est possible de recourir qu'à des services à la personne agréés avec un Chèque Emploi Service Universel) constitue un lien vers la notion de « *voucher* » que nous avons étudiée puisque le fait d'orienter et d'encadrer la dépense sociale est un des objectifs définis notamment par Eugene Steuerle²⁹⁴ et par les principaux analystes anglo-saxons du « *voucher* ».

Les chèques français, et plus largement les politiques de financement de l'aide à la personne, représentent également un lien vers une autre notion répandue au sein des organismes financiers internationaux qui a succédé au ciblage des aides : les transferts monétaires conditionnels traduits de l'anglais « *Conditional Cash Transfers* », dont nous étudierons également les mécanismes. Il s'agit en effet non seulement de cibler une partie de la population afin de l'aider financièrement, mais cette assistance n'intervient qu'en contrepartie d'un changement du comportement des bénéficiaires, ce qui peut évidemment favoriser le recours à un dispositif de type « *voucher* ».

Ces trois éléments que sont le « *care* », le ciblage des aides ou « *targeting* » et la notion de « *Conditional Cash Transfer* » forment l'architecture théorique de l'arrivée des chèques encadrés par la loi dans les politiques sociales locales. Nous terminerons cette partie par une étude approfondie d'un outil qui rassemble ces trois dimensions : le Chèque Emploi Service Universel (CESU) appelé également « *chèque service* » dans sa version internationale.

²⁹⁴ Eugene Steuerle cite la « *restriction du choix de l'utilisateur* » comme un des buts des politiques utilisant le voucher dans son ouvrage références sur le chèque : Eugene Steuerle (dir), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institute, 2000

L'encadrement législatif des services à la personne à travers notamment l'Allocation Personnalisée d'Autonomie pour les personnes âgées dépendantes et la Prestation de Compensation du Handicap constituerait ainsi l'illustration de la montée en puissance du « *care* » et des notions qui en découlent dans les politiques sociales françaises. Encore faut-il s'attarder sur ce que représente ce terme qui revêt à l'origine un fondement philosophique pour cheminer ensuite vers des applications très concrètes liées aux politiques sociales modernes.

Le « *care* » renvoie en effet aux études sur le genre et notamment sur le rôle des femmes et de la famille dans l'accompagnement de la dépendance²⁹⁵. Le cheminement de l'étude du « *care* », et particulièrement du « *social care* », nous conduira naturellement à la notion de ciblage des aides et de l'évolution du « *welfare state* », telle que décrite par Gosta Esping-Andersen²⁹⁶ qui fait de la propension pour un Etat à avoir un système de protection sociale universaliste ou ciblée une des caractéristiques permettant de définir la nature de son régime : *social-démocrate* ou *libéral*²⁹⁷.

Dans un premier temps, nous avons donc étudié le « *care* » et son influence sur le modelage des politiques sociales françaises en nous arrêtant tout particulièrement sur la notion de financement de l'aide à la personne, puis nous nous sommes attardés sur la notion de ciblage des aides à travers les modèles définis par Esping-Andersen et des auteurs plus contemporains.

Nous avons ensuite étudié successivement la notion de transfert monétaire conditionnel puis enfin le dispositif légal français et l'utilisation des mécanismes de la décentralisation pour instruire et financer les aides sociales individuelles.

²⁹⁵ María Teresa Martín-Palomo « Le care, un débat ouvert : des politiques du temps au social care », *Cahiers du Genre*, n°47, 2009, p 123-144

²⁹⁶ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990

²⁹⁷ Les traductions sont à relativiser et ne renvoient pas à des courants politiques tels que nous pouvons les imaginer mais pour Esping-Andersen, davantage à des catégories définies justement par la façon dont les aides sociales sont distribuées.

Chapitre 5 - Le « *Care* » dans les politiques sociales

1. Le « *care* » et ses applications aux politiques sociales locales françaises.

a. Le « *care* » dans la théorie du genre

D'abord conçu comme une forme de féminisme et traité par des philosophes souvent très engagées, l'éthique du « *care* » a rapidement débordé de son cadre initial au point de devenir une source de politique publique à part entière. La « mère » du « *care* » est la philosophe et psychologue américaine Carol Gilligan qui définit cette notion dans son ouvrage « *In a different voice* »²⁹⁸.

Au départ, Gilligan part du principe que la différence entre les sexes est aussi une question de rapport à la transgression des normes, valeur plus masculine, et à la négociation, à l'écoute de l'autre, qui seraient des valeurs plus féminines trop peu présentes dans la société, fondant l'infériorité du « *sexe faible* » dans les normes sociales. Il conviendrait donc de réorganiser le rapport à l'autre en insistant sur ces valeurs féminines pour rééquilibrer la société.

Pour illustrer son propos, Gilligan se fonde sur le dilemme moral de Heinz exposé par le psychologue américain Lawrence Kohlberg. Il existe un médicament qui pourrait sauver la vie d'un proche, mais pas assez d'argent pour l'acheter. Le garçon serait tenté par une transgression de la norme et irait donc voler le médicament, la fille préférerait aller essayer de convaincre le pharmacien et tenter de lui expliquer qu'en donnant ce médicament, il pourra sauver une vie, dans une approche un peu naïve²⁹⁹.

La philosophe Sandra Laugier³⁰⁰, s'inspirant des travaux de Carol Gilligan, définit l'éthique du « *care* » comme un socle du nouveau féminisme. La très abondante littérature du « *care* »

²⁹⁸ Carol Gilligan, *Une voix différente*, Flammarion, 2008. Version originale, Carol Gilligan, *In a different voice*, Harvard University Press, 1982

²⁹⁹ Pierre Moessinger, *La psychologie morale*, PUF, 1996

³⁰⁰ Sandra Laugier, « Le care comme critique et comme féminisme », *Travail, genre et sociétés*, n°26, 2011, p 183-188

qui est un des piliers des « *gender studies* » va finir par entraîner cette notion dans le domaine des politiques publiques.

C'est la définition de la sociologue Francesca Cancian qui définit le « *care* » de la façon la plus souple que nous retiendrons pour la suite de cette étude : « *La définition du care avec laquelle je travaille est : une combinaison de sentiments d'affection et de responsabilité, accompagnés d'actions qui subviennent aux besoins ou au bien-être d'un individu dans une interaction en face-à-face*³⁰¹ ».

Depuis les premières études qui restaient très concentrées sur les actions prodiguées au sein de l'espace familial et notamment sur le côté « *féminin* » de l'éthique du « *care* » partant de l'hypothèse que les femmes étaient plus à même de prodiguer des soins à autrui que les hommes, la notion de « *care* » a été intégrée dans le discours politique.

Pour les chercheurs étudiant le « *care* », on retrouve l'idée que les activités du « *care* » peuvent se dérouler dans, ou en dehors de l'espace domestique, être prodiguées par des membres de la famille ou non, en échange d'une rémunération ou bénévolement. Nous reprenons ici l'analyse de Patricia Paperman³⁰² qui distingue le « *care* » comme pratique du « *care* » comme sentiment.

D'une façon générale, le passage du « *care* » dans le monde de la science politique va clairement de pair avec la montée en puissance de l'analyse du « *care* » comme pratique et non plus comme un sentiment, partant du principe que même en dehors des relations familiales, le « *care* » nécessiterait une attitude d'attention à l'autre caractéristique de sa dimension sentimentale.

³⁰¹ Francesca Cancian, *Caring and gender*, Pine Forge Press, 2000

³⁰² Patricia Paperman, Sandra Laugier (dir), *Le souci des autres. Éthique et politique du care*, Editions de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, 2005

b. Un territoire transfrontalier

L'éthique du « *care* » se situe à la limite entre la famille, l'Etat, le marché et la société civile. Pour Maria-Teresa Martin-Palomo « *Il se manifeste à travers diverses modalités d'une relation sociale qui peut être bénévole, rémunérée ou familiale et ignore la scission entre professionnel et non-professionnel, ou entre public/privé/domestique* ». ³⁰³

C'est à partir de ce constat que les travaux du « *care* » se sont orientés vers l'analyse des besoins des personnes les plus vulnérables, les personnes handicapées, les enfants et surtout les personnes âgées. Le passage vers le monde politique se fera en France tout particulièrement par des personnalités du Parti Socialiste dans les années 1990-2000.

Si l'ancienne Ministre des Affaires Sociales Martine Aubry est la plus souvent citée comme étant la personnalité ayant contribué à la transposition du « *care* » dans l'espace politique, c'est l'ancienne Secrétaire d'Etat en charge des personnes âgées ayant eu à mettre en place l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (2001-2002) et rédactrice du rapport « *Vieillir en France : enjeux et besoins d'une nouvelle orientation politique en direction des personnes âgées en perte d'autonomie* » ³⁰⁴ en 1999, Paulette Guinchard-Kunstler qui est parvenue à faire de cette notion un des socles des nouvelles politiques sociales.

Dans un ouvrage écrit avec Jean-François Petit synthétisant l'ensemble de ses réflexions sur le « *care* », paru en 2010, elle pose notamment la question suivante « *Dans nos sociétés où la crédibilité de l'action politique est remise en cause, l'éthique du care, de la sollicitude débordant de la sphère privée du soin, peut-elle être un nouveau moteur pour un projet politique, pour un projet de société ?* » ³⁰⁵

Le législateur a contribué à y répondre de plus en plus en donnant des solutions d'aides financières aux personnes âgées dépendantes avec l'Allocation Personnalisée d'Autonomie et aux personnes handicapées, avec la Prestation de Compensation du Handicap, dont les principes, que nous étudierons plus loin, sont de garantir une compensation du handicap ou de la dépendance par des soins non médicaux prodigués et par une étude très poussée du degré de dépendance, et donc de la quantité de soins nécessaires à la personne.

³⁰³ María Teresa Martín-Palomo, « Le care, un débat ouvert : des politiques du temps au social care », *Cahiers du Genre*, n° 47, 2009, p 123-144

³⁰⁴ Paulette Guinchard-Kunstler, « Vieillir en France », *Rapport au Premier Ministre*, juin 1999

³⁰⁵ Paulette Guinchard, Jean-François Petit, *Une société de soins : Santé, travail, philosophie, politique*, Editions de l'atelier, 2010

Ce traitement non médical de la dépendance ou du handicap marque désormais durablement l'aide sociale individuelle en France. C'est là que se trouve l'essentiel de la politique du « *care* ».

Concernant la problématique de la dépendance, l'alternance politique de 2002 n'a pas mis fin à l'éthique du « *care* » dans les politiques sociales, puisque suite à l'adoption de la loi sur la compensation du handicap par le gouvernement Raffarin et son Ministre des solidarités, de la santé et de la famille, Jean-Louis Borloo, la notion de « *services à la personne* », directement héritée du « *care* » a été pleinement intégrée dans le cadre législatif français. Jean-Louis Borloo fut d'ailleurs accusé, en créant ces nouveaux emplois de « *marchandiser ce qui relevait du travail domestique* »³⁰⁶, rendant ceux qui les utilisent dépendants puisque incapables de revenir en arrière.

Plus récemment, le débat sur le « *5^{ème} risque* », proposé par l'ancien Président de la République Nicolas Sarkozy, fut certes reporté pour des raisons principalement budgétaires, mais n'était pas autre chose qu'un moyen de financer directement les soins prodigués à la personne âgée dépendante.

c. Une notion qui crée une confusion dans le débat politique

C'est en 2010 que Martine Aubry, alors première secrétaire du Parti Socialiste, expose son projet de société du bien-être et du soin qui se pose en alternative à la politique menée selon elle par le gouvernement de l'époque. On y retrouve la notion de « *donner du sens au travail* » où elle propose de substituer « *à l'individualisme, une envie de prendre soin des autres* », « *de prendre soin de chacun pour le porter au meilleur de lui-même* ».³⁰⁷

Cette vision du « *care* » a été très critiquée par les observateurs médiatiques et une partie de la classe politique de l'époque qui ne semblent pas avoir fait réellement le lien avec les mesures fortes portées par cette même Martine Aubry sous le Gouvernement Jospin et particulièrement la création de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie. Ainsi, Manuel Valls parlera, dans « *le*

³⁰⁶ Sandrine Rousseau, « Éditorial : L'égalité hommes-femmes : un outil d'augmentation (générale) du temps de travail ? », *Revue Française de Socio-Économie*, n°2, 2008, p 4

³⁰⁷ <http://www.mediapart.fr/journal/france/020410/la-gauche-que-veut-martine-aubry> consulté le 14 mars 2013

Monde », de « recul de la gauche », d'une « erreur profonde », estimant que « l'individu n'est ni malade, ni en demande de soins ».³⁰⁸

Du côté de l'UMP, la réaction de Nathalie Kosciusko-Morizet montrera davantage la fracture idéologique autour de la notion de « care ». « Rien de nouveau sous le soleil, sinon le retour à un discours de l'assistanat social et des bons sentiments, dont je doute qu'il rende justice aux femmes ». Celle qui était à l'époque membre du Gouvernement juge le concept complètement dépassé car « il enferme les femmes et la réflexion politique dans la seule considération de la souffrance sociale ».

Elle développe, dans son blog, une critique du « care » :

« Martine Aubry s'est donc emparée du care comme d'un slogan prometteur. En vérité, rien de nouveau sous le soleil, sinon le retour à un discours de l'assistanat social et des bons sentiments, dont je doute qu'il rende justice aux femmes ni qu'il soit à la mesure du débat qui vient de s'ouvrir sur les retraites.

S'agissant des femmes, je ne pense pas qu'il y ait un sexe de la sollicitude ou du soin. A moins de vouloir réduire l'identité du genre féminin à la situation sociale des femmes. Que les femmes occupent les professions du soin et de la sollicitude, qu'elles accompagnent la petite enfance, le grand âge ou le soin en général, est un état social, pas une nature.

Aux yeux de Carol Gilligan et de certaines de ses héritières, insister sur l'importance du care était un moyen de lutter contre l'inégalité sociale des genres et d'inventer une bienveillance sociale nouvelle, fondée sur des expériences quotidiennes, ordinaires.

Cette exigence louable, nous devons pouvoir la formuler ici et maintenant, et lutter contre l'inégalité entre les sexes en des termes qui nous sont propres : ceux de la solidarité sociale et d'une morale universaliste.

Le care reste le slogan d'un militantisme qui me gêne parce qu'il enferme les femmes et la réflexion politique dans la seule considération de la souffrance sociale, à laquelle il faudrait donc pallier par la bienveillance. Or non seulement il ne faut pas réserver aux femmes les fonctions sociales subalternes (soigner, c'est très bien, mais dans l'échelle sociale du soin, les

³⁰⁸ http://www.lemonde.fr/politique/article/2010/05/14/la-societe-du-care-de-martine-aubry-fait-debat_1351784_823448.html consulté le 14 mars 2013

femmes sont le plus souvent condamnées aux tâches les moins qualifiées), mais il ne faut pas davantage croire que la compassion bienveillante puisse tenir lieu de réponse politique à la souffrance sociale. »³⁰⁹

Nathalie Kosciusko-Morizet poursuit sur la notion de dépendance et indique que :

« Si l'on veut vraiment parler du soin de ceux qui souffrent, alors il faut donner une réponse sociale et professionnelle, c'est-à-dire un véritable statut aux femmes qui travaillent au soin social des personnes dépendantes. Cette réponse politique en passera notamment par l'élaboration de la «cinquième branche» de la protection sociale, qui va prendre en charge la dépendance, et plus encore par la professionnalisation des fonctions de soins peu qualifiées, qui reste encore insatisfaisante. Faute de cette réponse, le «soin» reste une notion creuse.

C'est ce qui fragilise l'appel socialiste au care. En abordant la question des retraites sous l'angle du soin, Martine Aubry se trompe sans doute de débat. Elle semble avoir confondu la prise en charge de la dépendance et du handicap avec la réforme des retraites. »

Il est dommage que cette esquisse de débat politique ait été balayée par la campagne électorale de 2011-2012 qui mit d'autres thèmes à l'agenda politique. Cependant, on devine que la notion de « *care* » telle que pensée par Aubry se rapproche davantage de la vision de l'ancienne Ministre UMP qu'il n'y paraît. En effet le « *care* » apparaît de plus en plus dépouillé de ses racines féministes et se concentre désormais sur la notion de lutte contre la dépendance et de « 5^{ème} risque », partagée assez unanimement par l'ensemble du spectre politique français.

d. Le « long-time care »

Cette intrusion dans le domaine politique s'inspire d'un concept développé notamment par Francesca Bettio et Janneke Plantenga³¹⁰. Ces auteurs définissent le « *long time care* », autrement dit les soins de longue durée, comme la perspective la plus inquiétante pour les sociétés européennes étant donné le vieillissement croissant de la population. Cette évolution

³⁰⁹ <http://nkm-blog.org/wp-content/uploads/2010/05/tribune.le-Monde.14.05.10.pdf> consulté 14 mars 2013

³¹⁰ Francesca Bettio, Janneke Plantenga, « Comparing care regimes in Europe », *Feminist economics*, n°10, mars 2004, p 85-113

incite à chercher de nouvelles formes d'organisations sociales compatibles avec la nécessité de prodiguer des soins non médicaux.

L'article de Francesca Bettio et Janneke Plantenga fait le lien entre le « *care* » et l'évolution de l'Etat providence, en indiquant clairement que la notion de « *care* » diffère beaucoup selon les pays et la façon dont l'Etat providence y est conçu, ce qui constitue un biais important pour leur étude comparative.

Il est cependant clair dans cet article, et dans ceux traitant des évolutions ultérieures du « *care* », que la dimension féminine n'y est plus aussi indispensable et que l'Etat et les services sociaux prennent une dimension qui devient de plus en plus importante, au point de consacrer un article entier à la comparaison des régimes du « *care* » en Europe.

Cette notion de soins au long cours fut soutenue relativement tôt par les institutions européennes. La Commission européenne notamment, dans son Livre Blanc « *Croissance, Compétitivité et Emploi* » sorti en 1993, mettait l'accent sur cette notion et sur l'impact que la dimension féminine des soins prodigués sur le long terme pouvait avoir sur l'emploi au sein de l'Union Européenne. « *De nombreux besoins restent aujourd'hui encore insatisfaits. Ils correspondent à l'évolution des modes de vie, à la transformation des structures familiales, à l'augmentation de l'activité professionnelle féminine, aux aspirations nouvelles d'une population âgée, voire très âgée.* »³¹¹

e. Les trois niveaux d'étude du « care »

Claude Martin³¹² distingue trois niveaux de discussion lorsque l'on étudie le « *care* ». C'est cette grille qui apparaît la plus pertinente pour appréhender l'évolution de cette notion. On retrouve un premier degré qu'il nomme « *débat de philosophie morale concernant l'éthique du care* ». C'est le « *care* » des origines et notamment tel que défini par les féministes et théoriciens du « *genre* ».

³¹¹ Commission Européenne, *Croissance, Compétitivité et Emploi. Débats et voies pour entrer dans le 21^{ème} siècle*, Livre blanc, 1993

³¹² Claude Martin, « Qu'est-ce que le social care ? Une revue de questions », *Revue Française de Socio-Economie*, n° 2, 2008, p 27-42.

On y retrouve notamment Carol Gilligan, souvent définie comme « *l'inventeuse* » de cette notion³¹³ et les philosophes ayant étudié le « *care* », lui donnant une connotation très féministe, que Nathalie Kosciuzko-Morizet et plusieurs observateurs médiatiques ont pu qualifier de « *philosophie des bons sentiments* » de façon très péjorative³¹⁴.

Gosta Esping Andersen, qui n'est pas du tout considéré comme un grand théoricien du « *care* », écrit d'ailleurs non sans malice que l'équité entre hommes et femmes pourrait se régler beaucoup plus facilement en faisant en sorte que les hommes rattrapent leur retard en terme de travail domestique³¹⁵... Allant par là-même directement sur le terrain des premiers théoriciens de cette notion.

Cette dimension philosophique laisse pourtant progressivement place, dans la littérature, à un deuxième degré davantage axé sur les pratiques du soin dispensées auprès des personnes vulnérables, le plus souvent dans le cadre familial.

Ce deuxième degré, déjà plus concret et davantage étudié par les sociologues et les spécialistes en économie familiale est défini par Claude Martin comme « *le débat sur les pratiques du care et les relations de sollicitude* ». Ce débat comprend notamment la question de la reconnaissance de la valeur des pratiques du « *care* », voire de leur rémunération. C'est à partir de ce niveau de réflexion que le « *care* » arrive dans les cercles de réflexion politiques et peut donner lieu à des débats sociétaux.

Cependant, c'est à un troisième niveau d'étude que l'on peut commencer à transposer cette notion dans des mesures qui affectent l'ensemble de la société. Claude Martin indique à ce sujet que ce troisième niveau concerne en particulier « *le débat qui étend ces réflexions aux politiques (publiques) du care, niveau que nous proposons avec d'autres de qualifier de social care* »³¹⁶.

C'est à ce niveau qu'il est question d'articuler pratiques et normes de soin avec les politiques sociales et le rôle de l'Etat-providence. Claude Martin propose d'étendre l'analyse à

³¹³ Carol Gilligan, *In a different voice*, Harvard University Press, 1982

³¹⁴ L'éditorialiste Jean-Michel Apathie décernait à Martine Aubry un « *prix de la nunucherie* ». <http://www.liberation.fr/culture/0101630901-la-societe-du-soin-et-le-ricanement-nerveux-d-aphatie> consulté le 14 mars 2013

³¹⁵ Gosta Esping-Andersen, *Trois leçons sur l'État Providence*, Le Seuil, 2008

³¹⁶ Claude Martin, *op.cit.* p 29

l'ensemble de ces composantes, « *publiques et privées, professionnelles et profanes, collectives et intimes* ».

A partir du moment où l'Etat-providence, à travers le développement des politiques sociales, a reconnu le travail de soin, de proximité prodigué aux personnes dépendantes, on a assisté à une forme de transfert du « *care* » effectué du cadre familial vers des services que les pouvoirs publics ont pu financer. En contrepartie de ces financements, des normes ont été édictées afin de définir au mieux ce que regroupait ce troisième niveau du « *care* »³¹⁷.

2. Le « *social care* » et ses développements en France

a. Le développement des soins « non médicaux »

C'est donc au troisième niveau du « *care* », appelé « *social care* », que se pose la question du paiement et du non-paiement du soin, de sa part rémunérée et de sa part gratuite. C'est notamment l'objet d'une étude comparative parue en 2003 qui étudie les dispositifs publics de « *social care* » dans 5 pays³¹⁸. Le « *care* » sort ainsi de la sphère purement familiale et féminine et devient désormais un enjeu de politique publique.

Ce concept permet d'introduire la question du « *care* » dans le domaine des politiques sociales et de l'Etat-providence. Les deux dimensions du « *care* », celle très intime et celle plus professionnelle, de la notion de « *services à la personne* » sont désormais entremêlées. Le « *social care* » s'avère donc être une notion plus large que celle de simples services sociaux procurant des soins (« *social care services* »).

Les auteurs précisent, et cela se vérifie dans le cas de la législation française, que le « *social care* » n'englobe pas de soins médicaux, qui sont centrés sur des « *parties du corps* » et non sur « *l'individu dans sa globalité* ». Comme le soulignent Anneli Anttonen, John Baldock et Jorma Sipilä : « *Le social care est plus que les seuls services de care, plus que les « services*

³¹⁷ Ce passage progressif et étendu à toute l'Europe d'un « *care* » réservé au cadre familial (deuxième niveau d'analyse) vers une notion plus institutionnelle est étudié par : Jean-Louis Laville et Marthe Nyssen (dir), *Les services sociaux entre associations, État et marché. L'aide aux personnes âgées*, La Découverte, 2001

³¹⁸ Anneli Anttonen, John Baldock, Jorma Sipilä, *The young, the old, and the state, Social care systems in five industrial nations*, Edward Elgar Publishing, 2003

sociaux », plus que les « services à la personne » ou les « services d'action sociale », qui sont des termes utilisés actuellement pour rendre compte des soins (care) rendus par différents organismes. »³¹⁹

On parle également, en termes de méthodologie de soin vers les personnes âgées pouvant illustrer le « *social care* », de la notion « *d'humanité* », développée par Yves Gineste et Rosette Marescotti³²⁰. Cette méthode, appliquée dans certains établissements spécialisés dans l'accompagnement des personnes touchées par la maladie d'Alzheimer, vise à « *prendre soin* », plutôt qu'à « *soigner* ».

Evelyne Gaussens, Directrice d'une maison de retraite, en témoigne dans un article paru dans « *Le Monde* » : « *Lorsque je suis arrivée en 2003, explique-t-elle, la prise de médicaments et notamment de psychotropes pour les personnes âgées ayant des comportements d'agitation pathologique semblait être la seule solution. Cela s'explique par le fait que la formation initiale des soignants est axée principalement sur le soin et non sur le "prendre soin".* »³²¹

Cette « *humanité* » n'est cependant qu'un des développements de cette philosophie du « *care* » qui s'est répandue dans de nombreux autres secteurs et tout particulièrement dans celui qui nous intéresse ici : le domaine des services à la personne, durablement marqués en France par la notion de « *social care* ».

b. « L'invention » des services à la personne

Peu de temps après l'avènement du « *social care* » dans la science politique, c'est le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, et en particulier son Ministre Jean-Louis Borloo, qui font de cette notion une politique publique à part entière, prenant ainsi la suite du lancement de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie par Martine Aubry et sa Secrétaire d'Etat Paulette Guinchard-Kunstler.

³¹⁹ *Op. cit.*, p 5

³²⁰ Jérôme Péliissier, Yves Gineste, Geneviève Laroque, *Humanitude : Comprendre la vieillesse, prendre soins des hommes vieux*, Armand Colin, 2007

³²¹ Pascale Santi, « Mieux vieillir sans médicaments », *Le Monde*, 14 février 2013, édition en ligne : http://www.lemonde.fr/sciences/article/2013/02/14/la-revolution-du-slow-medoc_1832932_1650684.html consulté le 16 février 2013

Sans nommer la « *société du soin* », l'exposé des motifs du « *projet de loi relatif au développement des services à la personne et à diverses mesures en faveur de la cohésion sociale* » indique très clairement la parenté entre le « *care* » et cette législation présentée comme nouvelle :

« Le secteur des services à la personne recouvre des activités et des métiers extrêmement diversifiés, comme les services à la famille (garde d'enfants, soutien scolaire, par exemple), les services associés à la promotion de la santé et à la qualité de vie à domicile (soins, portage de repas, entretien de la maison, notamment), les services d'intermédiation (assistance aux démarches administratives, en particulier), ou bien encore ceux qui sont associés au logement et au cadre de vie (tels le gardiennage ou le jardinage).

*Le développement de ces services constitue un enjeu essentiel pour notre société, parce qu'il est intimement associé à l'amélioration de la qualité de vie de nos concitoyens par une meilleure prise en compte de leurs attentes quotidiennes : les services à la personne sont en effet, par nature, des services de proximité. Ils sont aussi des services qui renforcent les liens de solidarité, notamment entre les générations. »*³²²

L'idée même de rémunération des tâches de « *care* » et, *a fortiori*, l'idée de leur professionnalisation enrichissent considérablement les problématiques autour de cette notion, le fait que le législateur s'empare du « *social care* » laisse entrevoir ce que Claude Martin définit comme « *le passage d'une morale ou d'une éthique individuelle à une éthique professionnelle* »³²³.

Jean-Louis Borloo, en formalisant la notion de « *social care* » dans la législation, mais également en en faisant une politique publique majeure dans son plan de développement des services à la personne, sous-titré « *pour la constitution d'un pôle d'excellence nationale dans le secteur des services à la personne* » et présenté le 16 février 2005, a ainsi repris cette idée aux théoriciens du « *care* », créant une passerelle entre les deux bords politiques français autour de cette notion.

³²² Projet de loi n°2348 du 26 mai 2005 relatif au développement des services à la personne et à diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/projets/pl2348.asp> consulté le 15 mars 2013

³²³ Claude Martin, *op. cit.*, p 31

Le préambule du rapport Borloo indique d'ailleurs que « *Les services à la personne regroupent l'ensemble des services contribuant au mieux-être de nos concitoyens sur leurs lieux de vie, qu'il s'agisse de leur domicile, de leur lieu de travail ou de loisirs* ». La première des cinq grandes catégories de domaines dans lequel les services à la personne doivent s'exercer est « *Les services à la famille : garde d'enfants, soutien scolaire, promotion de toutes les formes d'assistances permettant le maintien à domicile des personnes dépendantes...* »³²⁴

En privilégiant les soins aux personnes âgées dépendantes et aux enfants, le « *social care* » tel que développé dans le plan Borloo puis dans la loi qui suivra en mai de cette même année, le gouvernement Raffarin, qui succède au gouvernement Jospin initiateur de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie est déconnecté des premiers et deuxièmes niveaux du « *care* » définis par Claude Martin³²⁵. La notion de travail familial et féminin n'est en effet plus vraiment présente, le Gouvernement français y voyant davantage un « *gisement d'emplois* ».

c. Cohésion et innovation sociale

La loi Borloo, introduit l'expression assez nouvelle de « *cohésion sociale* » dans le lexique politique français. Cette notion même de cohésion sociale renvoie à la notion d'innovation sociale que l'on retrouve dans les dispositifs mis en place par cette législation nouvelle. L'innovation sociale est liée, d'après Jean-Marc Fontan, aux bénéfices collectifs que génèrent les services créés sur l'ensemble d'un territoire³²⁶. Cette innovation sociale est à prendre dans sa dimension normative, autrement dit, elle est portée par une logique de solidarité.

Pour reprendre une autre définition, celle de Franck Moulaert³²⁷, l'innovation sociale est la satisfaction de besoins humains à travers la transformation des relations sociales : ces transformations doivent faire progresser le système de gouvernance qui permet de réguler l'allocation des ressources et créer des services permettant de satisfaire ces besoins. Pour

³²⁴ Plan de développement des services à la personne, 16 février 2005, http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/20050216_dp_Rapport-SP.pdf consulté le 14 mars 2013

³²⁵ *Op. cit.* p 35-36.

³²⁶ Jean-Marc Fontan, Juan Luis Klein, Diane-Gabrielle Tremblay, *Innovation socio-territoriale et reconversion Economique*, l'Harmattan, 2005

³²⁷ Franck Moulaert, « Social innovation : Institutionnaly embedded, territorialy (re)produced », in Diana Mac Callum, Frank Moulaert, Jean Hillier, (dir), *Social Innovation and Territorial Development*, Ashgate, 2009, p 13-23

Frank Moulaert, l'innovation sociale se conçoit beaucoup plus facilement lorsqu'elle est produite ou reproduite au niveau du territoire.

Une innovation, pour reprendre un autre ouvrage de cet auteur, est sociale à partir du moment où elle comprend une dimension normative. Les acteurs qui la créent doivent se « *mettre en mouvement face à ce qui est considéré comme une montée des inégalités dans une société marquée par l'idéologie du « tout marché* »³²⁸.

La cohésion sociale serait donc une innovation sociale au regard de ces critères dont les bénéfices collectifs engendrés ou en tout cas souhaités sont cités dans la loi française éponyme, à savoir, la prévention et la lutte contre la dépendance des personnes âgées, la volonté de soulager les familles dans le travail du « *care* », autrement dit le passage du deuxième niveau (le « *care* » comme pratique) au troisième niveau du care (le « *social care* ») et bien entendu la création d'emplois à destination de personnes fragilisées sur le marché du travail³²⁹.

d. Conséquences de l'émergence des services à la personne sur l'emploi et mode de gestion du « social care »

Dans la réalité, on constate assez aisément que ces emplois (le chiffre de 420 000 emplois créés par le plan de cohésion sociale et le développement des métiers d'aide à domicile est annoncé dans le plan Borloo) sont très largement féminins, souvent à temps partiel et très mal rémunérés.

Thierry Ribault³³⁰ cite les chiffres de 98% de femmes occupant ces emplois et de 70% de temps partiel. François-Xavier Devetter³³¹ indique quant à lui, dans un article publié en 2008, que 65 % des aides à domicile et des travailleuses familiales gagnent moins des deux tiers du salaire médian contre 26 % pour l'ensemble des employés.

³²⁸ Frank Moulaert, Jacques Nussbaumer, « L'innovation sociale au cœur des débats publics et scientifiques », in Juan-Luis Klein, Denis Harrison, *L'innovation sociale*, Presses universitaires du Québec, p 71-88

³²⁹ Florence Degavre, Marthe Nyssens, « L'innovation sociale dans les services d'aide à domicile. Les apports d'une lecture polanyienne et féministe », *Revue Française de Socio-Économie*, n°2, 2008, p 79-98

³³⁰ Thierry Ribault, « Aide à domicile : de l'idéologie de la professionnalisation à la pluralité des professionnalités », *Revue Française de Socio-Économie*, n°2, 2008, p 99-117

³³¹ François-Xavier Devetter, « La qualité des emplois dans les services à la personne », in François-Xavier Devetter *et al*, *L'aide à domicile face aux services à la personne – Mutations, confusions, paradoxes*, Rapport pour la DIESES, 2008, p 96-142

Il s'avère donc que les services à la personne n'ont pas vraiment rempli leur mission en termes de création d'emploi, le « *social care* » rencontre aujourd'hui encore des difficultés à devenir une habitude chez les bénéficiaires potentiels comme nous le verrons dans la partie présentant les résultats de l'enquête qualitative auprès des services départementaux de la Drôme et de la Saône et Loire³³².

Il en est de même au niveau des fournisseurs de services. Après une gestion quasi exclusive par le monde associatif, le secteur du service à la personne a vu l'arrivée de sociétés privées, qui utilisent l'argument du « *professionnalisme* », dont seraient dépourvues les associations, pour percer dans ce marché. Michel Lallement émet à ce sujet une réflexion que l'on retrouve assez souvent dans le milieu de l'aide à domicile en suggérant que les valeurs du service à la personne ne sont pas réellement compatibles avec celles du service marchand³³³.

Cela peut éventuellement expliquer les difficultés d'implantation des sociétés privées en dehors des centres urbains et la difficile recherche de la rentabilité de telles activités. Cette idée est assez bien résumée par Florence Degavre et Marthe Nyssens qui estiment que « *laissé au marché, un service porteur de bénéfices collectifs risque de ne pas être produit, ou pas assez. Dans ce dernier cas, seuls les usagers ayant les moyens financiers auront accès au service, ou bien celui-ci sera confiné au travail au noir.* »³³⁴

e. « Care » et Etat providence

Ces trois niveaux du « *care* » donnent lieu, nous l'avons vu avec la controverse médiatique entre Martine Aubry et Nathalie Kosciuzko-Morizet, à des incompréhensions qui ne correspondent pas réellement à la réalité des textes adoptés. Le « *social care* » semble être une tendance de fond de la politique sociale française quelle que soit la majorité au pouvoir, les éléments discursifs des sociologues ayant développé cette notion sont d'ailleurs quasiment paraphrasés par le législateur.

³³² Nous étudierons ces terrains au chapitre 13

³³³ Michel Lallement, « Qualités du travail et critique de la reconnaissance », in Alain Caillé (dir), *La quête de reconnaissance – Nouveau phénomène social total*, La Découverte, 2007, p 71-88

³³⁴ Florence Degavre, Marthe Nyssens, « L'innovation sociale dans les services d'aide à domicile. Les apports d'une lecture polanyienne et féministe », *Revue Française de Socio-Economie*, n°2, 2008, p 79-98

Ainsi, les citations du rapport et du projet de loi Borloo sont à mettre en parallèle avec celles de Mary Daly et Jane Lewis, qui définissent le « *social care* » comme « [Les trois approches du care nous poussent à définir la notion de social care comme] les activités qui visent à satisfaire les besoins physiques et émotionnels des enfants et des personnes adultes dépendantes, les cadres normatifs, institutionnels et sociaux dans lesquels elles s'insèrent ainsi que les coûts associés à leur réalisation »³³⁵.

Les analyses basées sur l'étude du « *social care* » démontrent une multiplicité d'enjeux autour de la conciliation travail-famille, la prise en charge de la dépendance, la notion de coûts directs et indirects des responsabilités familiales, l'encastrement entre sphères familiales et professionnelles... Il s'agit d'autant de notions que l'on retrouve dans la loi de cohésion sociale et dans ses travaux préparatoires comme le plan Borloo, mais également dans les travaux des parlementaires et ministres socialistes ayant mis en place l'Allocation Personnalisée d'Autonomie quelques années auparavant.

L'institutionnalisation du « *care* » et notamment le fait que ses « *bienfaits* » fassent l'objet d'une politique publique n'a pas fini de poser question dans la littérature spécialisée. Ainsi, l'éthique du « *care* » est notamment décrite par Luca Pattaroni comme « la possibilité de restituer une valeur à l'ensemble des gestes et des états de personnes tenues jusqu'à présent dans l'ombre »³³⁶.

La notion de « *social care* » est abordée par de nombreux auteurs comme un outil de réflexion sur les politiques sociales et l'analyse des « *welfare states* »³³⁷. C'est en effet l'analyse des « *welfare states* » qui va permettre de passer à l'hypothèse suivante.

³³⁵ Mary Daly, Jane Lewis, « The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states », *The British Journal of Sociology*, n°51, 2000, p 281-298

³³⁶ Luca Pattaroni, « Le care est-il institutionnalisable ? Quand la politique du care émousse son éthique », in Patricia Paperman, Sandra Laugier (dir), *Le souci des autres. Éthique et politique du care*, EHESS collection Raisons Pratiques, 2011, p 209

³³⁷ Ce lien apparaît évident dès les années 90 avec: Mary Daly, Jane Lewis, « Introduction: Conceptualising Social Care in the Context of Welfare State Restructuring in Europe », in Jane Lewis (dir), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Aldershot, Ashgate, 1998.

En effet, si le « *social care* » a un lien évident de parenté avec la notion française « *d'aide à la personne* », le moyen de paiement ciblé n'apparaît pas de façon claire dans la littérature traitant de cette notion.

La genèse du « *ciblage* » contemporain des aides et l'adaptation des moyens de paiements des politiques sociales issues du « *social care* » est davantage à chercher du côté des études sur le « *welfare state* » et leurs derniers développements. Nombre de chercheurs étudiant le « *social care* » ont ainsi participé à la critique de la typologie des Etats providences, et notamment de celle proposée par Gosta Esping-Andersen³³⁸.

C'est en effet le mariage entre le « *social care* » et les derniers développements des travaux du « *welfare state* » qui vont permettre de mieux définir la notion de ciblage des aides individuelles et, par conséquent de poser le cadre théorique de la recherche en l'élargissant au-delà de la politique purement sociale.

³³⁸ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990

Chapitre 6 - Le ciblage des aides dans l'Etat-providence

Si l'émergence du « *care* » dans le domaine de la politique sociale permet de mieux percevoir les changements dans les modes d'intervention des pouvoirs publics et l'émergence des services à la personne, l'hypothèse que nous formulons est que cette émergence ne peut expliquer à elle seule l'arrivée de systèmes de versement des aides par chèques au sein des collectivités locales françaises.

La notion de chèque, ou de « *voucher* » a, nous l'avons vu, une filiation libérale et anglo-saxonne dans la mesure où l'utilisation du « *voucher* » a été conçue, dans sa version américaine, pour laisser sa liberté de choix au bénéficiaire de l'aide en particulier dans le domaine scolaire.

Le système de chèque suivrait ainsi une des tendances du « *nouveau management public* ». Si l'on reprend certains des principes définis par Osborne et Gaebler³³⁹ pour « *réinventer le gouvernement* », il apparaît en effet évident que le chèque est parfaitement compatible avec cette école de pensée comme nous avons pu l'étudier précédemment.

Ainsi, on retrouve dans le chèque l'idée que le gouvernement doit diriger plutôt que contraindre, introduire de la compétition dans les services délivrés au public, rencontrer les besoins des usagers, pas ceux de la bureaucratie. Toutefois, si l'idée du chèque a une filiation bien précise et fait l'objet d'une littérature très fournie, il apparaît évident que le chèque tel qu'utilisé dans les collectivités françaises ne correspond pas exactement à la définition anglo-saxonne que l'on retrouve notamment chez Eugene Steuerle³⁴⁰.

Le chèque utilisé à des fins sociales dans les collectivités françaises est un outil qui vise d'abord à cibler une population particulière avant de lui laisser un éventuel choix quant à son utilisation ou au contraire de restreindre ce choix (proscription). Il convient donc, après avoir étudié le « *care* » et ses incidences, de s'intéresser davantage à la notion de ciblage,

³³⁹ David Osborne, Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley, 1992

³⁴⁰ Eugene Steuerle (dir), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings institution press, 2000

notamment au regard de la notion d'Etat-providence et des catégorisations dont cette notion a fait l'objet.

Les politologues s'étant penchés sur cette notion ont distingué plusieurs types de « *welfare state* » en étudiant en particulier la façon dont l'Etat intervenait en matière d'aide et d'assistance sociale. On a distingué les interventions ciblées appelées « *targeting* » visant certaines catégories de la population et les interventions « *universelles* » qui touchent la population toute entière. Cette notion de ciblage en tant qu'outil voire en tant qu'instrument de politiques publiques apparaît très liée au mode d'intervention par chèque des collectivités françaises.

1. Typologie des systèmes de protection sociale dans l'Etat-providence

a. La typologie de Gosta Esping-Andersen

Dans son ouvrage « *the three worlds of welfare capitalism*³⁴¹ », Gosta Esping-Andersen tente de classer les différents systèmes étatiques au regard de leur système de couverture sociale. Cette classification va permettre de stabiliser la notion de ciblage des aides, appelée « *targeting* » dans la littérature anglo-saxonne. Pour schématiser, Esping-Andersen distingue les types de systèmes suivants :

- **Le système « *libéral* »**, orienté vers le traitement de la pauvreté (« *social safety nets* » ou filets de sécurité) et la satisfaction des besoins par le marché. La sélectivité est forte, le système de protection sociale est financé davantage par l'impôt que par la cotisation sur les revenus, le niveau de protection sociale est faible, la principale source de solidarité réside dans le marché, les personnes aidées sont sélectionnées par un Etat centralisé.

Esping-Andersen illustre le système « *libéral* » par l'exemple du Royaume-Uni. Le fait de sélectionner les « *pauvres* » et de se fier aux mécanismes du marché pour traiter les problèmes sociaux conduit à introduire des mécanismes de ciblage des aides.

³⁴¹ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990

- **Le système « *sud clientéliste* »** avec une couverture dualiste des risques sociaux, défini comme un système « *mixte* » entre les mécanismes de sélectivité et une certaine universalité. Le niveau de solidarité familiale est élevé et la protection sociale est « *modérée* ». Il y reconnaît le système italien.
- **Le système « *corporatiste* »** où les risques sociaux sont couverts grâce à des cotisations obligatoires, où les instruments de régulations principaux sont les partenaires sociaux, créant une forte protection sociale. C'est un système de couverture sociale qu'il qualifie d'universaliste. Il identifie le « *corporatisme* » au système allemand.
- **Le système « *social-démocrate* »** est le dernier système retenu par Esping-Andersen. Le principe est celui de l'universalité de la couverture sociale et de l'accès égal à un haut niveau de prestations et de services. L'intervention de l'Etat, qui joue le rôle de régulateur, est forte dans ce système qu'il identifie au système suédois.

On peut résumer ces catégories dans le tableau suivant :

	Libéral	Sud Clientéliste	Corporatiste	Social-démocrate
Finalité du système	Orienté vers le traitement de la pauvreté (filets de sécurité) et la satisfaction des besoins par le marché	Couverture dualiste des risques sociaux (surprotection des riches, sous-protection des pauvres)	Protection du travailleur et couverture des risques sociaux	Logique d'accès égal à un haut niveau de prestations et de services. Forte participation de l'Etat
Critère d'accès	Niveau de ressources	Travail et citoyenneté	Travail	Citoyenneté
Principes de fonctionnement	Sélectivité - ciblage	Mixte (contributivité et universalité)	Contributivité	Universalité
Modes de régulation	Etat central	Etat clientéliste	Partenaires sociaux	Etat décentralisé
Principale source de solidarité	Marché	Famille	Famille	Etat
Niveau de protection sociale	Faible	Modéré	Fort	Fort
Pays Type	Royaume-Uni	Italie	Allemagne	Suède

Cette catégorisation de la protection sociale dans l'Etat-providence d'Esping-Andersen n'a pas énormément évolué et est toujours utilisée comme référence dans la littérature. Réactualisée et enrichie par l'auteur³⁴², elle permet ici de saisir la logique de « *ciblage des aides* ».

Kees van Kersberger et Philip Manow³⁴³ ont redéfini en 2008 la notion de « *targeting* » en s'appuyant sur la classification d'Esping-Andersen.

Le « *targeting* » tels qu'ils le définissent est un mode de versement des aides à la population visant à la fois à cibler un groupe social en particulier et à rendre l'aide la plus efficace possible.

Cette notion de « *targeting* », que les auteurs opposent à la notion d'universalisme semble d'après eux se retrouver dans les sociétés « *libérales* », les pratiques universalistes étant, davantage l'apanage des sociétés « *social-démocrate* ».

Le ciblage d'une aide individuelle apparaît donc comme un outil de régulation sociale important et comme un critère déterminant de définition du type de société que l'on étudie.

b. Le ciblage comme instrument de lutte contre la pauvreté ?

On trouve la logique de ciblage des aides très souvent dans la littérature et particulièrement sur des sujets concernant le traitement de la pauvreté dans les pays en difficulté. Nous retiendrons la définition du « *targeting* » exposée par Laure Pasquier-Doumer, Emmanuelle Lavallée, Anne Olivier, Anne-Sophie Robilliard dans la Revue d'économie du développement en 2009.

Etablissant un bilan des expériences de la lutte contre la pauvreté dans certains pays, elles définissent cette notion comme « *la concentration des ressources des programmes de lutte contre la pauvreté sur les populations les plus pauvres ou les plus vulnérables.* »³⁴⁴

³⁴² Gosta Esping-Andersen, *The Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, 1999

³⁴³ Kees van Kersberger, Philip Manow, « The welfare state » in Daniele Caramani (dir), *Comparative politics*, , Oxford university press, 2008, p.520-545

³⁴⁴ Laure Pasquier-Doumer, Emmanuelle Lavallée, Anne Olivier, Anne-Sophie Robilliard, « Cibler les politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement ? Un bilan des expériences », *Revue d'économie du développement*, vol 23, 2009, p 5-50

Les auteurs voient le début de ce recours aux politiques ciblées dans les pays en voie de développement dans les années 1980. Il s'agissait au départ de compenser les effets des plans d'ajustements structurels suite notamment à la « *crise de la dette* » et aux interventions des institutions financières internationales, tout en maintenant la rigueur budgétaire imposée à l'époque.

Elles estiment que, dans les années 1990, un changement de paradigme intervient dans l'aide au pays pauvres : la réduction de la pauvreté devient alors un objectif prioritaire pour la communauté internationale. C'est la transformation de la définition du ciblage, ou plutôt de son utilisation qui accompagne ce changement. Le « *targeting* » change ainsi de statut.

Défini au départ comme un « *outil d'accompagnement* », il devient un « *instrument pour la recherche d'une plus grande efficacité de la lutte contre la pauvreté* ». ³⁴⁵

Ce changement de statut peut d'ailleurs être rapproché de la notion d'instrument d'action publique telle que définie par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès. Si l'on relit la définition couramment admise, un instrument d'action publique est « *un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation* » ³⁴⁶.

Nous verrons plus loin que cette notion d'instrument, si elle peut éventuellement s'appliquer à la notion de ciblage telle que définie dans une très riche littérature et dans de nombreuses études menées par les organisations internationales dont la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International sont les fers de lance, est loin d'être évidente lorsque nous l'appliquons à l'objet de notre étude.

Dans le cas de la définition du ciblage, les institutions utilisatrices de ce mode d'intervention partent du principe, *a priori* séduisant, que la réduction de la pauvreté sera plus efficace si les ressources sont concentrées sur les populations les plus pauvres plutôt que si elles sont distribuées à toute la population par le biais d'une politique universelle.

Le ciblage est donc conçu comme une politique globale de lutte contre la pauvreté, dont l'usage apparaît généralisé. Les principales études proviennent de chercheurs évoluant dans les institutions internationales. Les types d'interventions du ciblage ont été notamment étudiés

³⁴⁵ Laure Pasquier-Doumer *et al. op. cit.* p 6

³⁴⁶ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir), *Gouverner par les instruments*, Presses de Science po, 2004

par David Coady, Margaret Grosh et John Hoddinot³⁴⁷ qui en distinguent cinq : les transferts monétaires directs, les transferts en nature, les subventions à la consommation, les travaux publics, et les fonds sociaux.

Le tableau suivant³⁴⁸, résume ces types d'interventions :

Types d'interventions	Description	Possibilité de conditionnalité
Transferts monétaires directs	Verser de l'argent aux individus ou famille ciblées	Oui
Transferts en nature	Offrir à la population ciblée des titres de type « <i>voucher</i> » ou chèques de type bons alimentaires, soins de santé, dispense de frais d'inscription...	Oui
Subventions ciblées à la consommation	Subventionner la consommation par les pauvres de certains biens tels que l'eau, le gaz, l'électricité, des denrées alimentaires, des matériaux de construction, des soins...	Oui
Travaux publics	Proposer à la population ciblée des emplois d'intérêts généraux en échange d'un salaire ou de vivres	Oui
Fonds sociaux	Investir dans des infrastructures destinées aux pauvres	Non

³⁴⁷ David Coady, Margaret Grosh, John Hoddinot, *Targeting of Transfers in Developing countries: Review of Lessons and Experience*, World Bank Research Institute, 2004

³⁴⁸ Adapté de celui de Laure Pasquier-Doumer *et al. op. cit.* p 9

Parmi ces modes d'interventions, on en retrouve quatre qui peuvent être conditionnés au respect de certaines obligations par les bénéficiaires. On se retrouve alors en présence d'une forme de ciblage particulière que nous étudierons plus loin : le transfert monétaire conditionnel ou « *conditional cash transfer* »³⁴⁹.

Seule une catégorie correspond à la définition du « *chèque* » ou « *voucher* », il s'agit du transfert en nature qui ne semble pas répondre à la même préoccupation que le « *voucher* » anglo-saxon, même si formellement, il s'agit de la même chose (un titre de paiement d'un bien ou d'un service).

Il s'agit ici davantage de contrôler l'utilisation des fonds publics (en donnant des bons alimentaires plutôt que de l'argent par exemple) plutôt que de laisser la liberté de choix au bénéficiaire de l'aide. On retrouve donc tout de même un des objectifs pouvant justifier une politique de « *vouchers* » définis par Eugene Steuerle.

Pour les promoteurs du ciblage, non seulement, la population doit être ciblée, mais l'aide doit être octroyée en contrepartie d'une action particulière, d'un changement de comportement de la part du bénéficiaire (scolariser ses enfants, se soigner, équiper son logement...) Cette idée de transfert monétaire ciblé dépasse d'ailleurs les frontières du domaine de l'aide aux pays en développement.

C'est cette notion plutôt que celle de « *voucher* » qui s'appliquera donc davantage à la notion de « *chèque emploi service* » telle qu'on la trouve en France. Sous une forme différente et pour n'étudier que cet exemple parmi de nombreux autres, on retrouve un cas de transfert monétaire ciblé (et pas conditionnel) dans un pays développé au Royaume-Uni avec le « *Child Trust Fund* ».

c. L'idée de fonds alloués à un public ciblé dans les pays occidentaux

On trouve des dispositifs de fonds alloués à une population ciblée, les jeunes notamment, au Canada ou au Royaume-Uni³⁵⁰. Depuis 2005, chaque enfant né au Royaume-Uni bénéficie du « *Child Trust Fund* ». Il s'agit de sommes régulièrement versées sur un compte bloqué à

³⁴⁹ Maïté Kervyn de Lettenhove, « Conditional Cash Transfers in Latin America - Impact, scope and limitations », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n°51, 2012

³⁵⁰ Jim Bennett, Elena Chàvez Quezada, Kayte Lawton, Pamela Perun, « The UK Child Trust Fund: A successful Launch », *IPPR*, 2008

chaque jeune britannique. Cette somme varie en fonction de la situation sociale des parents selon le principe « *d'universalité progressive* » à la mode au sein du *new labour* de Tony Blair, Premier Ministre à l'époque du lancement de cette mesure.

L'objectif de ce fonds est, pour le gouvernement³⁵¹ :

- d'assurer une certaine équité pour les jeunes Anglais qui arrivent à la majorité, notamment au niveau de la disponibilité d'actifs financiers,
- d'introduire en Grande-Bretagne une culture de l'épargne qui est traditionnellement très faible au sein de la population,
- de permettre à tous d'accéder aux études supérieures.

La question essentielle que se posent ceux qui étudient cette allocation de ressources est celle de son caractère universel ou ciblé. On entrevoit alors que la notion de ciblage est double, ce qui peut prêter à confusion pour ceux qui l'étudient.

Il y a dans un premier temps le ciblage des populations. Dans le cadre du fonds donné aux jeunes britanniques, le débat politique a porté sur l'éventualité d'y adjoindre des conditions de ressources³⁵² et donc de « *cibler la cible* ». Le Gouvernement britannique a finalement choisi un ciblage de la population consistant à attribuer une dotation plus importante aux enfants issus des foyers les plus modestes.

On entrevoit également dans le débat autour de cette dotation ce que les spécialistes de l'action sociale en France appellent le « *fléchage* » de l'aide, qui peut s'apparenter à la conditionnalité que l'on trouve notamment dans la littérature anglo-saxonne et que nous étudierons plus loin.

Cette double interrogation, propre aux politiques sociales impliquant un versement d'aide individuelle, est résumée par Pierre-Yves Cusset et Julien Damon lorsqu'ils évoquent les expériences de dotation d'un capital pour les jeunes existant dans plusieurs pays : « *Les divers*

³⁵¹ « Defining poverty is hard. Eliminating it is harder », *The Economist*, 14 juin 2008

³⁵² Julien Damon (dir), « Politiques sociales : dix innovations venues d'ailleurs – études détaillées et réflexions sur leur transposition en France », *Futuribles International*, décembre 2009

*instruments en place ou envisagés, au Royaume-Uni mais aussi à Singapour ou en Hongrie, soulèvent de multiples interrogations philosophiques et techniques. Les versements doivent-ils être fonction des revenus des parents ? Ces dotations doivent-elles être contrôlées pour être affectées à des dépenses ciblées (éducation, logement, etc.) ? Ne vaut-il pas mieux investir dans les services collectifs d'enseignement supérieur ou de formation continue ? »*³⁵³

L'idée de verser une somme d'argent identique à tous les jeunes qu'ils utiliseraient librement a une base théorique issue de l'école libérale américaine. Dans « *The Stakeholder society* », ouvrage considéré comme étant à la source de cette idée, Bruce Ackerman et Anne Alstott³⁵⁴ imaginent une dotation versée à chaque jeune Américain pour ses 21 ans d'un montant de 80000 dollars³⁵⁵.

Les jeunes pourraient employer cet argent comme ils l'entendent, l'octroi de cette somme, qui serait amenée à être remboursée à la fin de leur vie, étant censé rendre le jeune Américain complètement responsable de sa propre vie. Cette idée d'allocation universelle non fléchée et non ciblée (mise à part le fait qu'elle doit être attribuée aux jeunes) a fait long feu et n'a jamais réellement vu le jour, malgré le fait qu'elle compte toujours des défenseurs dans la classe politique de certains pays développés.

Néanmoins, l'expression « *Stakeholder Society* », qui justifie l'octroi du « *Child trust fund* » supposé responsabiliser les jeunes, a fait l'objet d'une large promotion notamment au sein du Parti travailliste britannique au milieu des années 1990.

Il s'agit d'une société où chacun est « *partie prenante* », autrement dit, où tout le monde dispose des moyens d'agir sur la vie économique et sociale du pays. Cette notion reprend celle de Margaret Thatcher qui souhaitait une société d'associés « *stakeholders* » plutôt que d'actionnaires « *shareholders* »³⁵⁶.

³⁵³ Pierre-Yves Cusset, Julien Damon, « Les dotations en capital pour les jeunes », *Droit social*, n°12, 2009, p 1159-1168

³⁵⁴ Bruce Ackerman, Anne Alstott, *The Stakeholder Society*, New Heaven, Yale University Press, 1999

³⁵⁵ Cette somme est calculée pour correspondre à la moyenne des frais universitaires sur une période de 4 années

³⁵⁶ On retrouve des traces de cette notion dans les discours de Margaret Thatcher dès 1977 et notamment dans celui prononcé à l'université de Zurich : <http://www.margaretthatcher.org/document/103336> consulté le 26 septembre 2013

Le principal inconvénient soulevé reste évidemment le coût d'une telle mise en place. Robert Lafore, a effectué plusieurs évaluations du coût d'un tel dispositif en France qui représenterait plus de la moitié des dépenses de la sécurité sociale³⁵⁷.

Outre le débat sur cette dotation en capital destinée aux jeunes, on s'aperçoit que la notion de ciblage d'une politique sociale est double. Il s'agit d'abord de « viser » une population particulière, les pauvres la plupart du temps, mais également, une fois que l'aide a été attribuée, de veiller à ce qu'elle soit bien utilisée, et donc que la politique publique atteigne le but qu'on lui a affecté.

d. L'apparition des politiques ciblées en Amérique du Sud

Les dispositifs ciblés ont, comme souvent, surtout été testés en Amérique du Sud, pour des raisons géographiques, mais surtout historiques et institutionnelles. En Amérique du Sud comme dans d'autres anciennes colonies, les « *institutions du pillage* » dites « *plunder institutions* » mises en place par les pouvoirs coloniaux ont persisté bien après l'indépendance, aggravant ainsi les inégalités et pénalisant durablement la croissance de ces pays³⁵⁸.

C'est cette inégalité originelle, à laquelle vont s'ajouter les conséquences dramatiques de la « *crise de la dette* » et son apogée avec la faillite de l'Argentine en 2001-2002, qui a provoqué une explosion des inégalités.

La pauvreté atteindra alors un niveau difficilement soutenable et rendra obsolètes les moyens « *classiques* » utilisés jusqu'alors, qui mêlaient un clientélisme politique et un subventionnement important (et assez contre-productif) des produits de première nécessité, notamment au Mexique³⁵⁹.

Les politiques ciblées en Amérique du Sud sont supposées lutter contre le dévoiement des anciennes politiques sociales : d'abord, le subventionnement des biens de première nécessité profiterait plus à ceux qui n'en ont pas besoin, et qui consomment plus que les pauvres, ensuite, il convient de lutter contre les abus des politiques trop universelles dont beaucoup de

³⁵⁷ Robert Lafore, « L'allocation universelle : une fausse bonne idée », *Droit Social*, n° 7/8, 2000, p 686-692

³⁵⁸ Daron Acemoglu, Simon Johnson, James Robinson « The colonial origins of Comparative Development : an empirical investigation », *The American Economic Review*, vol 91, n°5, décembre 2001

³⁵⁹ Bruno Lautier, « Pauvreté et politiques de la pauvreté au Mexique », in Richard Poulin, Pierre Salama (dir), *L'insoutenable misère du monde : économie et sociologie de la pauvreté*, éditions Vents d'Ouest, 1998

bénéficiaires abuseraient. Le ciblage est donc, d'après Bruno Lautier, clairement un outil de sélection de ceux qu'il faut aider, en opposition à ceux qu'il ne faut pas aider³⁶⁰.

Promues à la fois par les institutions internationales et par les gouvernements nationaux, les politiques sociales ciblées sont souvent très hétérogènes et se caractérisent non pas par la nature de l'intervention ou de la population ciblée, mais par la technique utilisée.

Bruno Lautier recense plus d'une centaine de ces politiques dans toute l'Amérique du Sud entre 1990 et 2010, et force est de constater qu'il est sans doute proche de la réalité³⁶¹. Les nombreuses monographies visant souvent à évaluer les politiques ciblées dans cette région montrent en effet que ces modalités de versement des aides se sont multipliées durant cette période.

Les évaluations ponctuelles que l'on trouve sont d'ailleurs assez optimistes. Dès 1994, Margaret Grosh³⁶², qui passe en revue une trentaine de dispositifs en Amérique Latine, tire deux conclusions de son étude :

- Les programmes ciblés ont une incidence beaucoup plus importante sur la réduction des inégalités que les politiques de subventionnement des produits alimentaires, et même que les politiques générales de santé et de scolarisation des enfants.
- Les coûts administratifs de ces dispositifs n'ont pas besoin d'être excessivement élevés.

Ces conclusions, assez encourageantes, seront reprises et partagées dans une autre étude comparative de trois grands systèmes de ciblage réalisée par Natalia Caldes, David Coady et John Maluccio publiée 10 ans plus tard.³⁶³

Cet article commence toutefois à souligner des difficultés et des échecs relatifs rencontrés par ces politiques dont les écueils apparaissent de façon importante.

³⁶⁰ Bruno Lautier, « Les politiques sociales à l'épreuve des réformes de marché », *Revue internationale de politique comparée*, vol 17, 2010, p 23-55

³⁶¹ *Op. cit.* p 45

³⁶² Margaret Grosh, *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*, World Bank, 1994

³⁶³ Natalia Caldes, David Coady, John Maluccio, «The cost of poverty transfer programs: a comparative analysis of three programs in Latin America», *International Food Policy Research Institute, FCND*, n°174, 2004

2. Les difficultés du ciblage

a. Identifier les populations : les erreurs d'inclusion et d'exclusion

Les aides ciblées ayant fait l'objet d'évaluations ont été mises en place en majorité dans des pays en développement et ont ciblé les populations les plus pauvres. Le principe, *a priori* de bon sens, étant que si les inégalités sont importantes, il conviendra de concentrer les efforts d'une politique publique sur la frange la plus en difficulté pour que les écarts tendent à se resserrer.

Dans la pratique, les études de terrain ont mis en évidence plusieurs écueils et difficultés. La principale difficulté réside dans l'identification du « *pauvre* ». Dans une région où l'information est imparfaite, un programme de réduction de la pauvreté ne peut se permettre de commettre des erreurs d'inclusion (en faisant bénéficier de son aide des personnes qui ne sont pas dans la cible) ou d'exclusion (en oubliant des personnes qui sont dans la cible car elles ne seraient pas répertoriées).

Deux méthodes de sélection des populations ont été testées : l'auto-sélection qui vise en la mise en œuvre d'incitations qui encouragent la participation des populations les plus pauvres tout en décourageant les moins pauvres et la collecte d'informations sur les conditions de vie des ménages qui permet de séparer les populations ciblées des populations non ciblées. Evidemment, la collecte d'information connaît des résultats qui varient en fonction de la solidité institutionnelle du pays où le programme de ciblage est testé et de son niveau de corruption³⁶⁴.

Par ailleurs, cette méthode, la moins coûteuse *a priori*, tendrait, dans les pays en voie de développement, à déléguer ce pouvoir à des représentants pas forcément légitimes (au sein de clan ou de tribus pour reprendre l'exemple de l'Amérique du Sud où les Indiens sont la plupart du temps au cœur des populations à cibler en priorité) et donc à perpétuer un certain clientélisme qui non seulement ne permet pas une nouvelle fois d'atteindre la cible visée mais, d'après Bruno Lautier, ne fait que renforcer les chefferies locales³⁶⁵.

³⁶⁴ James Smith, Kalanidhi Subbarao, « What Role for Safety Nets in Very Low Income Countries? », World Bank, 2003

³⁶⁵ Bruno Lautier, *op. cit.* p 46-47

En toute logique, ce type de biais devrait toutefois être assez limité dans un pays ou une région où les données sont simples et fiables.

D'après les analystes de ce type de programmes, les erreurs d'inclusion conduisent à un gaspillage des ressources et augmentent le coût du programme sans améliorer son efficacité. On parle de diminution de l'efficacité « *verticale* » du programme dans le langage de la Banque Mondiale³⁶⁶.

Au contraire, les erreurs d'exclusion diminuent le coût du programme au détriment de son efficacité, elles créent des inégalités « *horizontales* » (entre personnes ayant le même niveau de revenus) et peuvent conduire à de l'instabilité sociale et donc à l'inverse de ce que le programme d'aide recherche³⁶⁷.

Bruno Lautier voit dans ces difficultés de repérage des cibles à privilégier non seulement un problème technique, mais surtout un problème d'ordre idéologique :

*« Les cibles désignées sont prioritairement les plus « visibles », celles qui ont le plus de poids politique, et celles qui correspondent aux a priori de ceux qui sont chargés de mettre en œuvre ces politiques. Cela provoque des effets de mode, qui poussent à mettre en avant, à certains moments, certaines catégories de population (les femmes, les enfants, les « indigènes »...), et à en oublier, le plus souvent, d'autres (les travailleurs âgés en milieu urbain, ou certaines catégories de working poor, en particulier les femmes chefs de famille). »*³⁶⁸

b. Une nécessité d'un soutien politique de la population

L'autre inconvénient du ciblage relevé par les experts des organisations internationales est d'ordre politique. Certains analystes de la Banque Mondiale reprenant les notions de « *merit goods* » ou de « *public value* » déjà étudiées considèrent qu'en excluant des bénéficiaires une partie de la population, la politique ciblée ne bénéficiera pas du soutien de la population la plus active politiquement et notamment la classe moyenne qui, dans les pays en développement, forme souvent la frange clé de l'électorat au sein de la société et est donc dotée d'un poids électoral important.

³⁶⁶ Martin Ravallion, « Competing Concepts of Inequality in the Globalization Debate », *World Bank Policy Research Working Paper*, n°3243, 2004

³⁶⁷ Sami Bibi, Jean-Yves Duclos, « Equity and policy effectiveness with imperfect Targeting », *Journal of development economics*, n°83, 2007, p 109-140

³⁶⁸ *Op. cit.* p 46

Laure Pasquier-Doumer³⁶⁹ en fait d'ailleurs un point crucial de la réussite des politiques ciblées. « *La question de la soutenabilité des politiques ciblées est souvent soulevée dans la littérature et est de première importance lorsque ces politiques sont financées localement. En ciblant les pauvres, les programmes ciblés se privent généralement du soutien politique du plus grand nombre non seulement parce qu'elles s'adressent souvent à une minorité ou qu'elles stigmatisent leurs bénéficiaires mais surtout parce qu'elles risquent de détourner des ressources de programmes sociaux dont les classes moyennes sont les premières bénéficiaires.* »

Cette puissance de l'électorat constitué par ces classes moyennes explique certains échecs des politiques ciblées de lutte contre la pauvreté. Ainsi, Jonah Gelbach et Lant Pritchett³⁷⁰ estiment que le modèle économique, utilisé par la Banque Mondiale notamment, considérant que les subsides doivent être ciblés vers ceux qui en ont le plus besoin, sera au final contre-productif car sous la pression d'enjeux électoralistes.

Le politique devra au final faire baisser le financement de son programme ciblé, le rendant moins efficace qu'un programme à vocation universelle.

Ce raisonnement est également présent chez des chercheurs de l'OCDE. Ainsi, Emma Cain considère qu'en se concentrant sur les personnes les plus pauvres, les programmes ciblés ont un faible soutien politique, apparaissant alors comme étant une aide réservée à une minorité plus que comme un programme profitant à tous au contraire des dispositifs universels qui apparaissent comme des « *acquis sociaux* » qui résisteront mieux à des changements politiques ou à des chocs économiques³⁷¹.

Cette analyse est reprise dans une note d'orientation de l'OCDE publiée en 2008 qui recommande une limitation des programmes ciblés à certains cas très particuliers³⁷². L'OCDE, dans cette étude, considère que les programmes ciblés n'ont qu'un avantage évident : leur coût administratif, bien inférieur à celui d'un programme universaliste.

³⁶⁹ *Op. cit.* p 17

³⁷⁰ Jonah Gelbach, Lant Pritchett, « More for the Poor is Less for the Poor – the politics of means-tested targeting », *The Berkeley journal of economic analysis and policy*, 2002

³⁷¹ Emma Cain, *Social Protection and Vulnerability, Risk and Exclusion across the Life-Cycle*, HelpAge International, 2009

³⁷² Note d'orientation, « Protection sociale, lutte contre la pauvreté et croissance pro-pauvres », *Revue de l'OCDE sur le développement*, n°9, 2008, p 37-63

De même, dans une étude comparative sur les erreurs d'inclusion et d'exclusion de programmes ciblés dans 9 pays, Giovanni Cornia et Frances Stewart³⁷³ arrivent à la conclusion que le fait de supprimer un programme universel pour cibler davantage une population en particulier est un facteur qui, au final, peut amener les prestations réelles moyennes versées aux individus à diminuer pour un coût similaire pour les finances publiques.

Parmi une très nombreuse littérature allant dans ce sens, on peut citer une étude portant sur les bons alimentaires versés au Sri Lanka dans l'optique d'une lutte contre la pauvreté qui, faute de soutien de la classe moyenne et de poids politique de la population ciblée ont vu leur valeur s'éroder sur 10 ans³⁷⁴.

Le faible soutien politique peut donc transformer les « *programmes pour les pauvres en pauvres programmes* » pour reprendre l'expression de Theda Skopcol qui est l'une des partisans d'une politique mixte de « *ciblage dans l'universel* ». ³⁷⁵

En s'appuyant sur le fait que les politiques d'aides aux noirs américains à vocation universelle (qui visent tous les noirs et pas seulement les pauvres) bénéficient davantage aux plus nécessiteux et sont mieux acceptées par la population, Theda Skopcol observe que le ciblage ne peut fonctionner que s'il ne défavorise pas la classe moyenne.

A l'inverse, dans certains cas, la population peut soutenir la mise en œuvre de politiques ciblées plutôt que de politiques universelles. Il faut pour cela que la population perçoive qu'il y a un moyen d'atteindre efficacement les pauvres en économisant des ressources afin de financer d'autres biens publics. Laura Tuck et Kathy Lindert³⁷⁶ ont notamment étudié comment une campagne de sensibilisation avait contribué, en 1989 en Tunisie, à faire accepter par la population la transformation d'un programme universel d'aide alimentaire en un programme ciblé.

La communication autour de ce programme a consisté en une démonstration selon laquelle la mesure d'aide universelle était inefficace. Une enquête menée avant la réforme avait révélé

³⁷³ Giovanni Cornia, Frances Stewart, « Two errors of targeting », in Dominique Van de Walle, Kimberly Nead, (dir), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Johns Hopkins University Press, 1995

³⁷⁴ Sudhir Anand, Ravi Kanbur, « Public Policy and Basic Needs Provision: Intervention and Achievement in Sri Lanka » in Jean Dreze, Amartya Sen (dir), *The Political Economy of Hunger*, vol 3, Oxford Clarendon Press, 1991

³⁷⁵ Theda Skopcol, « Targeting Within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States », in Christopher Jencks, Paul Peterson (dir), *The Urban Underclass*, Brookings Institution, 1991

³⁷⁶ Laura Tuck, Kathy Lindert, « From Universal Food Subsidies to a Self-Targeted Program: A Case Study in Tunisian Reform », *World Bank Discussion Paper*, n°351, 1996

que l'opinion publique estimait que le programme précédent était trop coûteux et qu'il fallait le transformer.

L'hypothèse selon laquelle la conditionnalité de l'aide et le fait de ne pas donner de liquidité directement permet de mieux faire accepter le dispositif a d'ailleurs été étudiée par Dominique Van de Walle qui souligne qu'il est possible de rendre acceptables par la population des programmes ciblés en modifiant les modalités de versement de l'aide, introduisant la notion de « *transferts monétaires conditionnels* » ou « *Conditional cash transfers* ». ³⁷⁷

Il estime ainsi que l'opinion publique est généralement moins hostile au ciblage des transferts en nature ou de programmes lorsque ces derniers impliquent des contreparties (notamment en termes de travaux d'intérêt généraux ou de modification de comportement) qu'au ciblage de transferts monétaires inconditionnels.

c. Ciblage et conditionnalité des aides individuelles

Les politiques ciblées semblent, depuis les années 1980, être les outils préférés des organismes financiers internationaux pour lutter contre la pauvreté. Selon eux, il vaudrait en effet mieux identifier, puis aider les pauvres, plutôt que de bâtir des programmes universalistes comme des systèmes de couverture sociale universelle, d'assurance maladie ou d'assurance chômage.

Le ciblage reste l'instrument favori des grandes institutions internationales et la littérature généraliste, mais aussi monographique sur le sujet est principalement issue de cénacles tels que la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International mais aussi l'ONU, à travers la FAO ou l'Unicef.

Bien que les publications actuelles sur le ciblage aient tendance à remettre en cause l'efficacité de ce modèle, il semble que celui-ci soit porté par un courant libéral dont il apparaît qu'il ne permet pas réellement de proposer des choix alternatifs.

Ce panorama rapide du ciblage des aides sociales, notamment dans les politiques de lutte contre la pauvreté, nous permet également d'opérer une distinction entre le ciblage de la

³⁷⁷ Dominique Van de Walle, « Targeting revisited », *The World Bank Research Observer*, n°13, 1998, p 231-248

population au sens « *targeting* » et le fléchage de l'aide qui cherche à ce que les fonds alloués soient utilisés le plus efficacement possible par la population ciblée.

Les collectivités locales françaises, sous l'impulsion de l'Etat qui, par l'intermédiaire de dispositifs législatifs pris à la fin des années 1990, accentue le ciblage des politiques sociales (Couverture Maladie Universelle, Allocation Personnalisée d'Autonomie, Revenu de Solidarité Active, Prestation de Compensation du Handicap...) au détriment de mesures universalistes et redistributives, semblent avoir parfaitement intégré dans leur mode de fonctionnement le ciblage des aides vers des publics particuliers et ont été particulièrement enclines à utiliser notamment le chèque comme outil de ce ciblage.

Les difficultés du ciblage que nous avons soulignées ont toutefois amené, notamment au sein des organisations financières internationales, à une réflexion sur la façon de compléter puis de dépasser la notion de « *targeting* » en trouvant un nouveau concept permettant de contourner certaines des difficultés observées sur le terrain.

Les dispositifs ciblés et leurs successeurs, ainsi que la plupart des innovations en matière de politique sociale, ont d'abord été testées en Amérique du Sud, considérée comme un véritable laboratoire pour ces organismes.

Les différentes crises économiques, financières et politiques qu'ont dû essuyer, à divers titres, les Etats sud-américains en ont fait des candidats idéaux pour les plans de redressement du Fonds Monétaire International ou de la Banque Mondiale. Parfois il ne fut même pas besoin d'une intervention internationale, les conseillers économiques nord-américains furent volontiers invités par des régimes « *amis* » qui avaient besoin d'appliquer des recettes novatrices.

Enfin certains Etats n'eurent pas ce type de problèmes, mais les inégalités structurelles au sein de la population en termes de niveau de vie poussèrent les dirigeants, conservateurs comme progressistes, à innover en s'inspirant de dispositifs testés par les Etats voisins. On peut également émettre l'hypothèse selon laquelle les élites sud-américaines sont parfois formées

aux Etats-Unis et ont pu ramener plus facilement des universités des concepts qu'elles allaient mettre en place dans leurs pays.

Après la politique du chèque mise en place par exemple au Chili ou au Brésil, après le ciblage des aides au Mexique et dans la quasi-totalité des Etats d'Amérique du sud, les transferts monétaires conditionnels ou « *Conditional cash transfers* », successeurs des politiques ciblées, furent implantés dans de nombreux Etats sud-américains, prenant la place ou complétant les dispositifs préexistants.

L'aide sociale est donc désormais non seulement ciblée, mais elle devient attribuée en échange d'un changement de comportement sur le long terme, avec la volonté de mettre fin à la spirale endémique de la pauvreté.

Chapitre 7 - Les transferts monétaires conditionnels et la lutte contre la vulnérabilité

Dans son article sur les conséquences des réformes du marché sur les politiques sociales, Bruno Lautier cite en premier lieu l'arrivée des politiques de ciblage des aides de la fin des années 1980 et du début des années 1990 et établit une liste des différentes critiques ayant été formulées contre ce système. Pour lui, ces critiques sur les défauts du ciblage des aides sociales ont amené un changement de paradigme qui semble bien convenir à notre étude.

On serait ainsi passé de la « *lutte contre la pauvreté* » à la notion de « *lutte contre la vulnérabilité* » en passant du « *targeting* » au « *conditional cash transfers* » que nous traduirons par « *transferts monétaires conditionnels* ». Pour Lautier, on évolue de la compassion victimaire « *le pauvre qu'on aide* » vers l'attention paternelle « *le vulnérable qu'on aide à s'aider et qui reste fragile* »³⁷⁸.

La notion de transferts monétaires conditionnels s'inscrit parfaitement dans cette logique : certes le pauvre est ciblé par l'aide de l'Etat mais l'objectif n'est plus tant de satisfaire ses besoins primaires que de l'aider à sortir de la spirale négative de la pauvreté. Il s'agit non seulement, pour reprendre la maxime populaire, de donner du poisson à celui qui a faim, mais aussi de lui apprendre à pêcher, voire de l'obliger à apprendre à pêcher, afin qu'il n'ait plus jamais faim.

³⁷⁸ Bruno Lautier, « Les politiques sociales à l'épreuve des réformes de marché », *Revue internationale de politique comparée*, vol 17, 2010, p. 23-55.

1. Vulnérabilité, paternalisme et capital humain

a. Vers un « *caring state* » ?

Le lien entre la notion de lutte contre la vulnérabilité et le « *social care* » apparaît assez nettement, dans le sens où nous sommes ici en présence de ce que Lautier appelle un « *caring state* ». L'Etat, en s'immisçant dans la pratique quotidienne des plus démunis et en affichant sa volonté de lutter contre la « *vulnérabilité* », vient en appui du travail de soin assuré de manière informelle.

Il ne s'agit cependant pas d'un assistanat généralisé, puisque les plus vulnérables bénéficient déjà d'un socle minimum de soin au sens large du terme (scolarisation, soins médicaux, nutrition...) et d'une entraide souvent familiale ou de l'entourage élargi³⁷⁹.

La notion de « *caring state* » indique plutôt une complémentarité entre la dimension publique et la dimension privée du « *social care* ». Cette complémentarité a été étudiée à maintes reprises, on pourra se référer notamment à l'étude relativement ancienne de Martin Rein et Lee Rainwater qui s'intéresse en particulier aux « *avantages en nature* » dus à la solidarité familiale et à l'entraide difficiles à comptabiliser dans les différents dispositifs de protection sociale³⁸⁰.

Les spécialistes des « *gender studies* » voient la montée de la prise en charge de l'Etat dans la lutte contre la vulnérabilité des personnes comme une conséquence possible de la féminisation des emplois (et donc de la moindre disponibilité des femmes auprès de ceux dont elles auraient « naturellement » tendance à s'occuper au quotidien), de la réduction de la taille des ménages, d'une moindre cohabitation intergénérationnelle qui permettrait aux personnes âgées notamment d'être prises en charge au sein de la structure familiale et aux enfants de ne pas se retrouver livrés à elles-mêmes. Ils entrevoient ce que l'on pourrait appeler un « *care*

³⁷⁹ Claude Martin, « Qu'est-ce que le social care ? Une revue de questions », *Revue Française de Socio-Économie*, n°2, 2008, p 27-42

³⁸⁰ Martin Rein, Lee Rainwater, *The Public-Private Mix in Social Protection*, M. E. Sharpe, Armonck, 1986

deficit » dans les sociétés modernes pour reprendre l'expression du sociologue Ariel Hoschild³⁸¹.

La montée en puissance de la lutte contre la vulnérabilité s'expliquerait aussi, d'un point de vue sociologique, par la baisse de l'aide intergénérationnelle directe au profit d'une aide « à distance », c'est-à-dire une aide financière des enfants qui s'éloignent d'un foyer familial de moins en moins important³⁸².

Cette donnée, renforcée par le vieillissement des populations qui explique l'augmentation de la demande de soins vers les personnes âgées dépendantes³⁸³ et par l'instabilité des liens familiaux qui fragilise les solidarités informelles dont ils étaient le principal vecteur entraîne l'intervention de l'Etat dans la lutte contre la vulnérabilité, sous une forme que l'on peut qualifier de paternalisme.

b. Paternalisme et lutte pour l'autonomie

La notion d'attention paternelle rejoint ici également assez bien celle de « *paternalism* » utilisée principalement par les économistes étudiant la notion de « *voucher* ». Le lien peut être fait notamment avec la façon dont David Bradford et Daniel Shapiro évoquent le fait qu'un « *voucher* » peut être utilisé pour changer le comportement de quelqu'un dont on ne sait pas exactement ce qu'il ferait d'une somme d'argent donnée inconditionnellement. Ils évoquent le cas d'un bénéficiaire alcoolique à qui il faudrait donner un chèque alimentation qui ne permettrait pas d'acheter de l'alcool³⁸⁴.

Ce nouveau paradigme de l'aide sociale comme outil de lutte contre la vulnérabilité s'appuie notamment sur les travaux du Prix Nobel d'Economie Amartya Sen et des notions de « *capability approach* »³⁸⁵ et d'« *empowerment* »³⁸⁶.

³⁸¹ Ariel Hochschild, « The Culture of Politics: Traditional, Post-Modern, Cold-Modern and Warm-Modern Ideals of Care », *Social Politics*, n°2, 1995, p 333-346

³⁸² Roméo Fontaine, Agnès Gramain, Jérôme Wittwer, « Les configurations d'aides familiales mobilisées autour des personnes âgées dépendantes en Europe », *Economie et statistiques*, n°403-404, 2007, p 97- 115. Dans cette étude, les auteurs distinguent les sociétés d'Europe du sud où la solidarité – surtout féminine - se fait de manière directe et les sociétés d'Europe du Nord où elle se fait à distance, justifiant l'intervention de l'Etat.

³⁸³ Olivier Bontout, Christel Colin, Roselyne Kerjosse, « Personnes âgées dépendantes et aidants potentiels: une projection à l'horizon 2040 », *Études et résultats*, n° 160, 2002

³⁸⁴ David Bradford, Daniel Shapiro, « The economics of vouchers », *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 7092, 1999, p 13-14

³⁸⁵ Amartya Sen, *Commodities and Capabilities*, Oxford University Press, 1985

³⁸⁶ Amartya Sen, *Development As Freedom*, Oxford University Press, 1999

Ces deux termes, dans l'approche de cet économiste spécialiste de la lutte contre la pauvreté, désignent le fait qu'un pauvre, dépendant des autres dans l'accès au minimum vital dont il a besoin pour survivre, n'a pas la capacité d'élever son niveau de choix : il souhaite d'abord satisfaire ses besoins primaires (manger, avoir un toit...) et ce n'est que lorsque ces besoins primaires sont rassasiés qu'il peut prendre de l'importance dans la société en cherchant à satisfaire d'autres formes de besoins.

Une politique économique de lutte contre la pauvreté, pour Sen, devrait être capable de mener les pauvres à satisfaire leurs besoins primaires pour pouvoir se concentrer ensuite sur d'autres priorités, et notamment peser dans les décisions publiques. Il faut donc leur donner la capacité de satisfaire leurs besoins primaires, ce qui passe, pour Bruno Lautier³⁸⁷, par cette notion de lutte contre la vulnérabilité.

Toutefois, il ne s'agit pour ce dernier que d'arguments moraux développés par les institutions internationales en privilégiant ceux qui sont les mieux adaptés pour faire accepter les nouvelles techniques de politiques sociales : les transferts monétaires conditionnels ou « *conditional cash transfer* » à la mode remplaçant celles de ciblage pur ou « *targeting* », victimes d'un échec en terme d'efficacité.

2. Définitions et intérêt des transferts monétaire conditionnels

Les recherches sur les aides de type « *conditional cash transfers* » comme outils des politiques sociales sont très nombreuses et majoritairement issues des organismes financiers internationaux de toute sorte et particulièrement la Banque Mondiale.

a. Des définitions issues des institutions internationales

C'est dans les Cahiers de Recherche de la Banque Mondiale que l'on peut trouver les définitions les plus complètes de ce qui s'apparente à un outil de politique sociale. Pour Laura Rawlings et Gloria Rubio qui définissent les « *conditional cash transfers* » comme une nouvelle approche de l'assistance sociale, ces derniers sont considérés comme une « *approche*

³⁸⁷ *Op.cit.* p 47

innovante de la fourniture de services sociaux »³⁸⁸ qui succède à des dispositifs ciblés jugés défaillants.

Les « *conditional cash transfers* » fournissent de l'argent à des familles pauvres conditionné à de l'investissement de leur part dans du « *capital humain* ». Cette notion de « *capital humain* », très importante chez les chercheurs étudiant les transferts monétaires conditionnels, recouvre des notions très larges comme le fait de scolariser ses enfants ou de les emmener chez le médecin régulièrement.

Il est vrai que ces outils furent utilisés, dans un premier temps, en Amérique du Sud à la fin des années 1990 puis dans les années 2000 où leur utilisation s'est étendue aux pays asiatiques et africains. Ces outils permettent, d'après les auteurs, de dispenser à la fois un investissement humain dans le long terme en même temps qu'une aide sociale de court terme, voire d'urgence.

Alexandra Dobra définit ce qu'elle nomme les « *conditional cash grants* » comme des dispositifs visant à pallier les carences du marché responsables de la sous-consommation par les pauvres de certains services sociaux. Ils réconcilient les politiques d'assistance sociale aux plus démunis (on pourrait presque le traduire par « *assistanat* » dans le contexte où ce mot est employé par l'auteur) avec l'investissement dans le « *développement humain* »³⁸⁹.

On trouve également une définition dans les Cahiers de Recherche du « *Millenium development goal* » de l'ONU. Gaspar Fajth, de l'UNICEF et Claudia Vinay du Programme de Développement des Nations Unies définissent les « *Conditional Cash Transfers* » comme des programmes de protection sociale qui apportent une aide financière en échange de la promesse d'un ménage (le plus souvent les familles avec enfants) de se soigner, de scolariser leurs enfants, ou d'utiliser tout autre service public que les pouvoirs publics considéreraient comme utile³⁹⁰.

³⁸⁸ Laura Rawling, Gloria Rubio, « Evaluating the impacts of conditional cash transfer programs », *the World Bank Research Observer*, vol 20, 2005, p. 29-55

³⁸⁹ Alexandra Dobra, « Are conditional cash grants fair? The meta-operative model », *Mondes en développement*, n°156, 2011, p 145-154

³⁹⁰ Gaspar Fajth, Claudia Vinay, « Conditional Cash Transfers, a global perspective », MDG insights, United Nations Development Program, n°1, février 2010, p 1-6

b. Changer les comportements des pauvres et couvrir les « risques »

La notion de transfert monétaire dans le but de changer les habitudes des pauvres revient à considérer que la reproduction de la pauvreté est en partie due au manque d'investissement dans le capital humain. On retrouve notamment ce constat chez Pablo Villatoro³⁹¹ qui s'appuie sur la notion de « *social risk management* ».

Cette approche de la protection sociale également développée par Robert Holzmann et Steen Jorgensen est très centrée sur le marché et la notion de « *risques* » à prendre pour progresser socialement. Ils partent du principe que les pauvres n'ont pas les moyens de se prémunir des risques, ce qui les empêche d'en prendre car le prix en serait trop élevé et qu'ils ne disposent pas d'outils leur permettant d'évaluer ces risques³⁹² et de savoir les prendre.

La protection sociale, dans la vision du « *social risk management* » doit être capable de réduire l'impact des conséquences de prises de risques pour les pauvres et doit constituer un « *coussin* » pour amortir le choc de cette éventuelle prise de risque.

A partir de là, les mesures de protection sociale doivent, d'après Norman Hicks et Quentin Wodon, viser l'investissement dans le capital humain pour augmenter l'accès aux services de base et favoriser des stratégies sur le long terme bénéficiant : aux personnes vivant dans une pauvreté structurelle, aux personnes vivant juste au-dessus du seuil de pauvreté et à des personnes ayant des besoins très spécifiques³⁹³.

Ainsi, il faudrait les orienter pour qu'ils sachent quels « *risques* » peuvent les sortir de la spirale de la pauvreté et comment amortir les conséquences de ces prises de risques. C'est tout l'intérêt de transferts monétaires conditionnels qui ne peuvent être attribués que si le bénéficiaire adopte un certain comportement.

c. Les transferts comme un renouveau des filets de sécurité sociale ?

David Coady et Samuel Morley, dans une étude publiée par le « *International Food Policy Research Institute* », font le rapprochement entre les transferts monétaires conditionnels et

³⁹¹ Pablo Villatoro, « Conditional Cash transfer programs : experiences from Latin America », *Cepal Review*, n°86, août 2005

³⁹² Robert Holzmann, Steen Jorgensen, « Social Risk Management: a new conceptual framework for Social Protection, and beyond », *Social Protection discussion paper*, n°6, World Bank, février 2000

³⁹³ Norman Hicks, Quentin Wodon, « Social Protection for the poor in Latin America », n°73, *Cepal*, avril 2001, p 93-113

une notion qui revient souvent dans le vocabulaire des organisations financières et sociales internationales : les filets de sécurité sociale ou « *Social safety nets* ». ³⁹⁴

Ces filets de sécurité sociale feraient, pour les auteurs, l'objet d'un consensus large et partagé en ce qu'ils seraient les armes idéales pour lutter à long terme contre la pauvreté.

Dans les faits, ils seraient souvent le seul espoir pour les pauvres d'espérer une vie sans famine, maladie, et pauvreté galopante. Ils voient pourtant dans la pratique 4 écueils de ces programmes de « *filets de protection sociale* » :

- D'abord, et c'est un défaut récurrent des programmes ciblés, ils ratent souvent leur cible et ne parviennent que trop peu à leurs destinataires finaux.
- Ensuite, le montant distribué aux pauvres est souvent trop peu important car ces programmes sont victimes de coûts administratifs trop importants. Par ailleurs, ces programmes sont souvent déployés dans des régions ou des pays où la corruption rend l'aide inefficace et ne lui permet pas d'atteindre la population visée.
- Troisièmement, les filets de sécurité sociale sont souvent composés de beaucoup trop de programmes différents et insuffisamment coordonnés ³⁹⁵ qui ne suivent pas toujours les mêmes objectifs.
- Quatrièmement, les programmes de ce type constituent souvent des « *effets d'aubaine* » pour le secteur privé précédemment engagé dans la réduction de la misère qui se retrancherait désormais derrière l'initiative publique. En arrivant, les filets de sécurité sociale feraient disparaître toute initiative privée.

Partant de ces constats qui sont proches des différents arguments développés pour critiquer le ciblage des aides sociales, les auteurs vont constater que les transferts monétaires conditionnels sonnent comme le renouveau des « *filets de sécurité* ». Les transferts

³⁹⁴ Samuel Morley, David Coady, « From Social Assistance to Social Development: a Review of Targeted Education Subsidies in Developing Countries », *International Food Policy Research Institute*, 2003

³⁹⁵ On peut citer un programme international de type « *social safety net* » au Malawi qui rassemblait 15 aides différentes. James Smith, Kalanidhi Subbarao, *What role for safety net transfers in very low income country?*, World Bank, 2002

conditionnels combinent en effet à la fois le rôle traditionnel préventif des filets de sécurité sociale mais y ajoutent un rôle de développement sur le long terme.

Dans l'esprit de Samuel Morley et David Coady, le rôle préventif serait celui, classique, de lutte contre la pauvreté, tandis que l'objectif de développement soutiendrait le premier dans le long terme en luttant, par exemple, contre la déscolarisation des enfants des foyers les plus défavorisés.

Les enfants seraient en effet les acteurs essentiels pour briser la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. Un programme social de ce type, s'il était couronné de succès, serait d'après les auteurs un accord « *gagnant-gagnant* » qui permettrait à la fois à l'Etat de dépenser moins et aux pauvres de disposer d'une aide immédiate mais également dans le long terme grâce au changement de comportement conditionnant son octroi.

Reprenant les mêmes conclusions à propos des « *anciennes* » modalités de distribution de l'aide sociale, Martin Ravallion, un autre économiste de la Banque Mondiale, se montre assez optimiste sur ce mode de distribution des aides sociales, indiquant qu'aujourd'hui, en aidant les pauvres à devenir des travailleurs productifs et en incitant à des investissements à long terme dans le capital humain, les filets de sécurité sociale sont à présent vus comme ayant un rôle potentiellement important de réduction des inégalités sociales causées par le marché qui perpétuent la pauvreté, et particulièrement les grandes inégalités³⁹⁶.

d. Un « nouveau » dans le versement de l'aide sociale

Les transferts monétaires conditionnels ont, pour reprendre les termes de Laura Rawling et Gloria Rubio³⁹⁷, permis d'introduire quatre données nouvelles dans le schéma traditionnel du versement de l'aide sociale, contribuant à son renouvellement et à une profonde modernisation.

D'abord, ils renforcent les liens entre l'Etat, les fournisseurs de services et les ménages en difficulté. La conditionnalité serait en effet un excellent moyen pour rapprocher les « *pauvres* » des services publics ou privés en charge de l'enseignement ou de la santé, pour ne citer que ces deux domaines.

³⁹⁶ Martin Ravallion, *Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Trade-offs and Policy Options*, World Bank, Development Economics Research Group, 2003

³⁹⁷ *Op. cit.* p 33

Ils permettent également, dans certains pays, à l'Etat de se rapprocher des populations féminines qui, souvent, sont celles qui se chargent directement de faire appliquer les conditions d'application des aides. On retrouve ici toute l'éthique du « *care* » et l'idée selon laquelle, dans l'économie domestique, les femmes doivent être aidées dans leurs tâches quotidiennes. On peut ici se référer de nouveau aux travaux de Sandra Laugier et bien entendu de Carol Gilligan³⁹⁸.

Bien que non mentionnés dans les études sur les « *conditional cash transfer* », il apparaît évident, nous l'avons vu en particulier avec la logique de « *lutte contre la vulnérabilité* », que le « *care* » est très présent dans la façon d'articuler ces différents programmes.

Ensuite, ces politiques de transferts monétaires conditionnels cherchent en général à exploiter les complémentarités entre les différents éléments de « *capital humain* » en combinant souvent des actions conditionnelles dans le domaine de la santé, de l'éducation, de la nutrition...

Enfin, et c'est ce qui fait l'originalité de ces politiques et leur difficulté (à la fois légale et morale) à être transposée directement dans les pays occidentaux, l'utilisation d'argent liquide ou de transferts monétaires directs crée une certaine liberté dans son utilisation par les ménages en difficulté.

Les auteurs indiquent d'ailleurs que cette liberté évite la création de « *marchés faussés* », autrement dit un effet d'aubaine chez des fournisseurs qui, voyant l'arrivée d'un bon d'achat réservé à l'acquisition par une catégorie de la population d'un produit particulier, augmenteraient leurs prix du montant de la subvention ne permettant pas réellement de lutter contre la pauvreté.

Le fait de distribuer une aide sous forme de chèque dont l'usage serait très encadré aurait en effet des incidences sur les prix : les fournisseurs auraient tendance à considérer l'aide offerte aux bénéficiaires comme de la marge.

Cependant, les auteurs précisent que la notion de transferts monétaires conditionnels est souvent couplée avec un mécanisme de ciblage de l'aide et fait l'objet d'un contrôle d'effectivité et d'un suivi minutieux afin que l'aide allouée ne soit pas détournée, ou en tout

³⁹⁸ Sandra Laugier, « Le care comme critique et comme féminisme », *Travail, genre et sociétés*, n°26, 2011, p 183-188 et Carol Gilligan, *Une voix différente*, Flammarion, 2008

cas qu'elle soit utilisée à des fins qui puissent être acceptables par les « *clients* » contribuables.

e. Existe-t-il des « transferts monétaires conditionnels » français ?

Il apparaît assez difficile de trouver un équivalent à ces « *conditional cash transfers* » en France en général et dans notre étude en particulier. Toutefois, les chèques « *sociaux* » distribués notamment par les Conseils Généraux et les CCAS rassemblent plusieurs caractéristiques de ces mécanismes.

On peut en effet faire une comparaison entre les transferts monétaires conditionnels et une aide comme la Prestation de Compensation du Handicap, qui offre à la personne une aide financière afin qu'elle change son comportement et puisse équiper son domicile, son véhicule, de dispositifs spécifiques qui lui permettront de rééquilibrer ses chances par rapport à une personne valide et d'adapter l'environnement à son handicap.

L'Allocation Personnalisée d'Autonomie destinée aux personnes âgées dépendantes n'est également versée qu'à la seule condition qu'un plan d'aide à la lutte contre la dépendance de la personne âgée soit établi, conditionnant souvent l'octroi de l'aide à l'emploi d'un service d'aide à domicile.

Notre hypothèse n'est évidemment pas, nous le verrons plus loin, que les transferts monétaires conditionnels ont été appliqués *stricto sensu* par le gouvernement français mais plutôt que des éléments caractéristiques ont été repris auxquels se sont ajoutés d'autres mécanismes comme le ciblage, le « *care* », le tout matérialisé au final entre les mains du bénéficiaire sous la forme d'un chèque.

3. Le consensus international autour des transferts monétaires conditionnels

a. Une unanimité des analystes autour de ces outils malgré des résultats mitigés

Ces programmes de transferts conditionnels ont été testés massivement en Amérique du Sud, notamment au Brésil et au Mexique, et fait l'objet de fortes incitations par les organisations internationales comme la Banque Mondiale ou la Banque Interaméricaine de Développement.

Kathy Lindert, Anja Linder, Jason Hobbs et Bénédicte de la Brière, chercheurs à la Banque Mondiale, ont d'ailleurs publié un article très élogieux sur le programme brésilien de transferts monétaires conditionnels appelé « *Bolsa Familia* » dont nous avons évoqué le volet culturel introduit au début de l'année 2013. Les auteurs en parlent comme du plus grand programme de « *conditional cash transfer* » dans le monde développé qui a attiré le regard de la communauté internationale³⁹⁹.

Leur article est destiné aux décideurs politiques, aux praticiens et futurs praticiens des transferts monétaires conditionnels d'autres pays qui seraient intéressés par l'expérience brésilienne, insistant beaucoup sur le fait que celle-ci s'effectue dans un contexte décentralisé. Ils parlent de l'exemple brésilien comme d'un « *laboratoire naturel de l'innovation* » qui permettra de créer des méthodes d'évaluation et d'adaptation de ces programmes.

Ce succès est dû, d'après les auteurs, à de nombreux facteurs :

En premier lieu, ces programmes sont une alternative efficace aux dispositifs ultra-ciblés qui ont peiné à faire leurs preuves dans les pays où ils ont été mis en place massivement⁴⁰⁰. Cependant, les auteurs soulignent qu'il s'avère assez compliqué de tirer des conclusions sur leurs succès là où ils ont été testés.

L'étude dirigée par Sergei Soares en 2007 sur l'impact des « *conditional cash transfers* » au Mexique, Brésil et au Chili est quant à elle nettement optimiste. Pour eux, les inégalités ont reculé au Mexique et au Brésil grâce à ces dispositifs.

³⁹⁹Kathy Lindert, Anja Linder, Jason Hobbs, Bénédicte de la Brière, « The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program : Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context », *Social Protection Discussion Paper, The World Bank*, n°0709, mai 2007

⁴⁰⁰ Bruno Lautier, *op. cit.* p 47

Il s'agirait ensuite d'un moyen peu onéreux de réduire les inégalités qui peut être dupliqué dans de nombreux autres pays qui doivent donc, d'après les chercheurs de la Banque Mondiale, être amplifiés dans ceux qui les utilisent déjà. Cette étude très positive et enthousiaste se conclut cependant par le constat que les transferts monétaires conditionnels ne sont pas la panacée, que leur croissance est limitée par des contraintes administratives, politiques et budgétaires. Malgré toute leur bonne volonté, les auteurs indiquent, finalement, que la lutte contre les inégalités ne pourra pas faire l'économie d'une politique de l'emploi et d'une meilleure redistribution des fruits de la croissance par le biais de systèmes de sécurité sociale, autrement dit grâce à des mesures beaucoup plus universalistes⁴⁰¹.

Dans la même optique, Gaspar Fajth et Claudia Vinay indiquent en 2010 que ces transferts monétaires conditionnels montrent des résultats prometteurs pour accomplir les objectifs de réduction mondiale de la pauvreté et briser la spirale de la reproduction des inégalités entre générations. « *Ils peuvent apporter un vent de renouveau dans les politiques de développement lorsque les structures d'aide sociale sont déjà présentes mais ont montré leurs limites. Ces dispositifs peuvent également pousser les services sociaux à améliorer leurs offres* »⁴⁰².

D'autres recherches sur les effets réels des « *conditional cash transfers* » sont encore plus mesurées. Enrique Valencia Lomeli, démontre notamment que les effets sont très limités en Amérique Latine et notamment au Mexique.

D'après cet auteur, les résultats positifs sont aujourd'hui limités à la scolarisation des enfants, l'amélioration de la santé et de la nutrition, mais il n'est pas possible de démontrer que ces outils permettent une réduction réelle de la pauvreté⁴⁰³.

L'étude sur le dispositif « *Progresa* » au Mexique menée par Alain de Janvry et Elisabeth Sadoulet, dont les conclusions sont certes très positives, mais indique nettement des limites de ces outils. Les auteurs précisent notamment qu'il apparaît aux autorités de cibler plus

⁴⁰¹ Serguei Soares, Rafael Guerreiro Osorio, Fabio Veras Soares, Marcelo Medeiros, Eduardo Zepeda, « Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality », *International Poverty Center, United Nations Development Program*, n°35, avril 2007

⁴⁰² *Op. cit.* p 6, traduction par mes soins

⁴⁰³ Enrique Valencia Lomeli, « Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America : An Assessment of their Contributions and Limitations », *Annual Review of Sociology*, vol 34, 2008, p 475-499

finement les bénéficiaires de ce programme de transfert monétaire conditionnel tout en calibrant davantage les aides⁴⁰⁴.

b. Pourquoi un tel consensus ?

Pour Bruno Lautier⁴⁰⁵, la montée en puissance de ces dispositifs n'est pas vraiment due à une pression des institutions financières internationales mais à divers facteurs liés à la crise qui a pu toucher les pays d'Amérique du Sud. On peut aussi y voir une forme de conflit entre différents niveaux de gouvernement.

Il existerait donc un consensus formé autour de ces transferts monétaires conditionnels qui n'ont été remis en cause ni au cours des campagnes électorales des années 2000 et 2010 en Amérique du Sud où malgré certaines alternances, ils ont été maintenus et souvent étendus, ni par l'Eglise dont le rôle social peut s'avérer important, ni par la société civile en plein développement dans ces pays.

Plusieurs raisons permettraient d'expliquer le fait que ces dispositifs fassent l'unanimité.

- D'abord car ils sont présentés comme des outils neutres politiquement au sens de Lester Salamon. Bruno Lautier évoque à ce sujet une « *boite à outil assistantielle* ». Nous avons vu avec les « *vouchers* » que cette neutralité n'est que de façade, mais elle a semblé très bien fonctionner dans ce cas.
- Ensuite, parce qu'ils semblent mieux ciblés que les dispositifs de « *targeting* » utilisés jusqu'à lors, car très peu de personnes n'étant pas démunies profitent du système⁴⁰⁶. Une proportion non négligeable de « *pauvres* » ne bénéficie néanmoins pas de l'aide⁴⁰⁷. Par ailleurs, le côté « *familial* » de l'aide brésilienne, qui a été la plus étudiée, fait que les célibataires et les personnes âgées les plus pauvres ne rentrent pas dans le dispositif. Enfin, le problème des populations non comptabilisées, très nombreuses en Amérique du sud, exclut *de facto* certains bénéficiaires potentiels

⁴⁰⁴ Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet, « Conditional Cash Transfer Programs: Are They Really Magic Bullets », *Agricultural and Resource Economics*, vol 7, août 2004, p 9-11

⁴⁰⁵ *Op. cit.* p 49

⁴⁰⁶ Kathy Lindert, Anja Linder, Jason Hobbs, Bénédicte de la Brière, *op. cit.* p 46, les auteurs évoquant la Bolsa Familia Brésilienne, constatent que 80% des aides vont aux 25% des plus pauvres et que 85% des 20% versés de manière imméritée vont aux 25% suivants.

⁴⁰⁷ Ariel Fiszbein, Norbert Shady, *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*, World Bank Policy Research Report, 2009

parmi les plus pauvres. L'autre facteur qui, d'après Bruno Lautier, pourrait empêcher le dispositif d'atteindre sa cible serait le risque de stigmatisation. Le bénéficiaire, surtout en zone rurale, pourrait être considéré comme stigmatisé en bénéficiant de ce type d'aide.

- Les transferts monétaires conditionnels seraient enfin assez peu onéreux au regard des bénéfices en terme d'efficacité mais aussi, et surtout de popularité du gouvernement qui les met en place. Ainsi, la « *bolsa familia* » (qui reprend une aide mise en place par le précédent gouvernement issu du parti conservateur) a été mise en avant par le Président brésilien Lula en 2006 lors de la campagne pour sa réélection, il en est de même, dans une moindre mesure, en Argentine et au Chili.

Cet avantage électoral procuré par la mise en place d'outils de type « *conditional cash transfers* » est relativement rarement cité par les auteurs qui sont souvent, rappelons-le, des économistes ou des spécialistes de l'action sociale.

Cette notion d'outils de communication et de promotion électorale n'apparaît quasiment jamais dans la littérature sur les transferts conditionnels alors qu'on la retrouve souvent dans celle sur le « *voucher* », notamment lorsque l'on évoque la notion de « *public value* », c'est-à-dire qu'un dispositif de type « *voucher* » doit être compris et accepté par celui qui le finance, autrement dit l'électeur-contribuable⁴⁰⁸.

Dans la littérature sur le « *voucher* », mais également dans celle, souvent associée, sur l'école du « *reinventing government* », on transforme également volontiers le bénéficiaire en client dont il faut écouter les revendications dans le cadre d'un « *quasi-marché* ». Le nouveau management public, à la base de ces théories, recommande d'ailleurs aux décideurs publics d'être « *proches* » et à « *l'écoute* » de leurs clients⁴⁰⁹.

⁴⁰⁸ Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, 1995

⁴⁰⁹ David Osborne, Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley, 1992 et John Alford, « Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective », *Public Administration Review*, n°62, 2002, p 337-346

On devine ici non seulement l'intérêt pour le décideur politique en termes de rapport avec le bénéficiaire et avec le contribuable mais aussi, tout simplement, l'avantage que peut procurer un tel outil en termes de communication politique plus institutionnelle. Cela pourrait justifier ainsi le maintien ou le renforcement quasi-systématique de ces dispositifs au gré des alternances politiques.

Cette idée selon laquelle le dispositif constituerait en lui-même un outil de communication politique et permettrait d'identifier plus facilement l'institution ou la collectivité allouant les ressources est une des hypothèses que nous émettrons lors de l'analyse des terrains de recherche qui pourrait expliquer la diffusion très rapide des chèques au sein des collectivités locales françaises, qu'ils soient sociaux ou culturels.

Le « *care* », le ciblage des aides sociales et les transferts monétaires conditionnels sont ainsi des notions que le législateur français va emprunter afin de promouvoir un arsenal d'aides sociales payables en chèques au cours des années 2000.

Chapitre 8 - Le chèque en France : outil de l'innovation sociale ?

L'individualisation de l'aide sociale a souvent emprunté des voies mêlant le « care », le ciblage des aides et les transferts monétaires conditionnels. L'un des outils permettant de rassembler ces trois moteurs de l'individualisation est le chèque. Nous avons pu étudier différents exemples concrets de dispositifs sociaux ayant appliqué ces recettes tout particulièrement dans les pays en développement.

L'objet de ce chapitre est, avant de détailler les résultats de la recherche de terrain, d'expliquer la genèse législative du chèque à vocation sociale en Europe et en France à travers plusieurs exemples qui ont pu conduire au débat sur le service à la personne, à la création d'aides permettant de lutter contre la dépendance et, enfin, au lancement par le législateur de chèques visant à verser efficacement ces aides. Au préalable, nous nous sommes intéressés aux divers débats ayant pu influencer la naissance de l'outil essentiel du versement de l'aide sociale en France : le Chèque emploi service universel.

1. Du « care » au « voucher »

a. *L'universalisme, une valeur en voie de disparition ?*

L'évolution de la politique sociale passe par plusieurs innovations importantes qui ont contribué à modifier les modes d'actions des acteurs publics se chargeant de distribuer les aides. L'intégration de la notion de « *social care* » dans l'arsenal des politiques sociales est la première d'entre elles.

Cette arrivée du « care » est liée à des facteurs tels que la montée en puissance de la problématique de la dépendance des personnes âgées a notamment vu exploser les montants des budgets, mais aussi le nombre de modes d'intervention et, bien sûr, la littérature, sur les

soins aux personnes, qu'elles soient âgées, dépendantes, en situation de handicap voire en recherche d'emploi.

Le deuxième élément qui fonde notre hypothèse est que les politiques sociales « universalistes » de type assurantielles n'incarnent plus la notion d'« innovation ». Les nouveautés de l'aide sociale, en France, mais aussi, nous l'avons vu à travers une littérature très riche, partout dans le monde, consistent en la multiplication de dispositifs ciblés. Dans une étude de Futuribles, intitulée « *Politiques sociales : dix innovations venues d'ailleurs* » Julien Damon confirme que le temps de l'universalisme est révolu.

Ainsi, dans l'introduction générale de l'étude qu'il dirige, il est d'emblée précisé que les politiques sociales universalistes françaises ont atteint les objectifs qu'elles s'étaient assignés, mais que les mutations sociales rendent nécessaire le recours à l'innovation. La première série de questions posées par les auteurs illustre assez bien le fait que, pour eux, l'universalisme a fait son temps :

« Faut-il et peut-on poursuivre la logique d'universalisation ? Comment garantir que les risques vieillesse et maladie ne gagnent pas toutes les marges de manœuvre ? Faut-il cibler la couverture sociale, en se concentrant sur les risques les plus importants et les populations prioritaires ? Quelles seraient les cibles les plus pertinentes ? Et comment s'assurer de l'attachement de tous au système ? Comment convaincre une population vieillissante d'investir pour les jeunes enfants, pour les jeunes adultes, et de rendre prioritaires les politiques de développement du capital humain (éducation, formation, conciliation vie professionnelle vie familiale) ? »⁴¹⁰

L'universalisme est donc considéré comme un instrument qui a fait son temps et qui ne doit plus être privilégié dans la recherche de l'innovation. Il apparaît, à la lecture de cette étude datant de 2009, que les principes traditionnels de solidarité sont désormais révolus, particulièrement en ces temps de crise qui forcent à faire des économies et à trouver des moyens pour faire aussi bien avec moins de ressources.

Les principes fondateurs des politiques sociales françaises sont ainsi relégués par les auteurs au rang d'antiquités. S'ils reconnaissent que la France fait bonne figure en temps de crise grâce à sa politique de protection des risques sociaux, ils invitent les décideurs politiques à

⁴¹⁰ Julien Damon (dir), « Politiques sociales : dix innovations venues d'ailleurs – Etudes détaillées et réflexions sur leurs transposition en France », *Futuribles international*, décembre 2009

prendre connaissance des innovations ayant eu du succès dans d'autres pays et qui sont toutes des dispositifs ciblés.

b. Le ciblage et les transferts monétaires conditionnels dans les politiques publiques françaises : l'exemple du RSA.

Cette logique d'un ciblage plus important des aides qui nécessiterait la mise en place d'outils novateurs se retrouve également dans les productions des agences de l'Etat en charge de la réflexion et de l'organisation des nouvelles politiques sociales françaises. Ainsi, *l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives*, associée pour l'occasion à un émetteur de Chèques emplois services universels s'appuie, dans l'introduction de son étude intitulée « *Aides sociales, enjeux et pratiques locales* », sur l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres pour justifier la création d'un dispositif tel que le Revenu de Solidarités Actives. Elle y ajoute l'impact de la crise économique et la réforme des collectivités :

*« Des évolutions sociales et réglementaires récentes ont eu un impact sur les demandes d'aides et sur les réponses apportées. D'une part, le contexte social a été modifié par des tendances de fond de ces vingt dernières années : en particulier, l'augmentation des cas de surendettement et du nombre de travailleurs pauvres. À ces évolutions profondes s'est ajouté l'impact de la crise économique qui a débuté au printemps 2008. Enfin, de nouvelles réformes réglementaires, dont la création du RSA et la réforme des collectivités territoriales, contribuent à modifier l'action sociale locale et son environnement. »*⁴¹¹

Ainsi, sans mettre explicitement en avant la notion de ciblage dans son introduction (cette notion apparaît par contre tout au long de l'étude), il apparaît évident que l'innovation en matière sociale doit être destinée à des publics bien particuliers, qu'elle est contrainte budgétairement et qu'elle doit être traitée au niveau local.

Enfin, et c'est la troisième piste que nous explorons dans ce chapitre, l'innovation en matière de politique sociale doit, dans la mesure du possible, influencer le comportement du bénéficiaire de l'aide. C'est la logique du transfert monétaire conditionnel. Dans l'étude de Futuribles, on trouve notamment une étude monographique sur un système de « *conditional*

⁴¹¹ « Solutions et témoignages de collectivités sur le ciblage des aides : l'apport d'un émetteur de titres » in, Collectif, *Aides sociales, enjeux et pratiques locales*, Agence Nouvelle des Solidarités Actives, 2010

cash transfers » utilisé à l'étranger⁴¹² avec la « *Bolsa Familia* » Brésilienne. Dans celle de l'ANSA, on trouve une définition du RSA se confondant quasiment avec celle transfert monétaire conditionnel :

« Le RSA est né de l'idée que, pour les personnes qui reprennent ou accroissent une activité professionnelle, chaque heure supplémentaire travaillée doit apporter un supplément de revenu. Or pour évaluer le caractère rémunérateur d'une augmentation du temps travaillé, il faut prendre en compte non seulement le revenu supplémentaire engendré, mais aussi les conséquences éventuelles de cette augmentation sur les aides sociales locales perçues – augmentation, maintien, diminution voire suppression de l'aide. »

Martin Hirsch, considéré comme le fondateur du Revenu de Solidarités Actives indique d'ailleurs que la personne bénéficiaire ne perçoit une partie de l'aide que si elle peut justifier d'une activité professionnelle, même à temps partiel⁴¹³.

Cette partie complémentaire, appelée *Aide Personnalisée au Retour à l'Emploi* est à la fois ciblée, puisque destinée aux bénéficiaires du RSA sous condition de ressources et constitue un véritable exemple de transfert monétaire conditionnel car elle n'est versée que si le bénéficiaire peut justifier d'une reprise partielle d'activité ou d'une recherche active ainsi que le mentionne la Direction de l'information légale et administrative sur son site internet à la rubrique consacrée aux conditions d'octroi de l'APRE :

« Vous devez formuler votre demande d'aide auprès de votre référent unique.

La demande peut être faite au moment de la reprise d'activité ou dans les premiers mois qui suivent, si certains besoins surgissent (par exemple, besoin de déménager pour se rapprocher de votre lieu de travail, de faire garder vos enfants, etc.).

Vous devez fournir les justificatifs de votre reprise effective d'activité et des besoins au titre desquels vous sollicitez l'aide (contrat de travail, devis, factures, ...). »⁴¹⁴

La littérature a également tendance à situer la notion d'innovation au plus près de l'utilisateur, et donc dans un cadre territorial décentralisé. La liberté laissée à la collectivité en France est, nous le verrons également, très variable et très relative.

⁴¹² *Op. cit.* p 77-89

⁴¹³ Martin Hirsch, *Secrets de fabrication*, Grasset, juin 2010

⁴¹⁴ <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F19782.xhtml> consulté le 26 septembre 2013

La science administrative a depuis longtemps étudié ce problème de relativité de la liberté des collectivités locales. Ainsi, Jean-Marie Pontier indique que la difficulté d'articulation entre les compétences locales et les politiques publiques de l'Etat est l'un des problèmes les plus importants que les gouvernants doivent être en mesure de régler. Il observe notamment un encadrement de plus en plus marqué des compétences locales par l'Etat, particulièrement dans le domaine social⁴¹⁵.

2. La rencontre entre l'aide sociale et le chèque

a. Le « chèque service » comme outil

Les trois « nouveautés » dans l'action sociale que nous avons développées dans les trois chapitres précédents (apparition du « care », ciblage des aides et transferts monétaire conditionnels) sont apparues à des périodes rapprochées en France et ont pu notamment s'appuyer sur un outil en particulier. Créé par le législateur à l'origine comme un dispositif de simplification administrative, le « Chèque emploi service » est en effet devenu, particulièrement sous l'impulsion des émetteurs, de certains parlementaires et des collectivités locales, un mode de versement de certaines aides sociales locales particulièrement adapté à la pratique du « social care », du ciblage et de la conditionnalité de l'aide.

Cet outil, pris au sens de Lester Salamon⁴¹⁶, incarne la rencontre, en France, entre la notion de « voucher », et celle d' « innovation sociale ». Il a permis aux collectivités de s'affranchir partiellement des contraintes de l'Etat en disposant de nouveau de marges de manœuvre dans leur façon d'aborder les politiques sociales.

On peut une nouvelle fois trouver des liens entre les chèques emploi services français et certains dispositifs de « vouchers » américains. Ainsi, Rachel Haberkern cible plusieurs exemples d'utilisation de chèques destinés à obtenir des services aux Etats-Unis ressemblant beaucoup aux modes d'interventions sociales des collectivités françaises : la garde d'enfants avec le « *Child care and Development Block Grant* », la formation professionnelle avec le

⁴¹⁵ Jean-Marie Pontier, « Compétences locales et politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, n°141, 2012, p. 139-156

⁴¹⁶ Lester Salamon (dir), *The Tools of Government : A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, 2002

chèque « *Individual Training account* » ou encore des cours de soutiens scolaires avec le « *Supplemental education services* »⁴¹⁷.

Ces chèques sont systématiquement échangés contre des services délivrés directement à la personne bénéficiaire. Nous ne sommes pas toujours exactement dans la notion de « *care* », mais le dispositif d'aide à la garde d'enfant notamment est celui qui peut s'en rapprocher le plus.

Le chèque est également interprété par certains auteurs comme un outil de mise en concurrence de services financés sur fonds public.

Ainsi, pour Jens Lundsgaard, si certains services d'ordre régalien doivent être fournis directement par la puissance publique, il n'est pas nécessaire de recourir systématiquement aux organismes publics traditionnels pour la fourniture de tous les services publics. Il ajoute qu'une « *amélioration de la qualité du service rendu et de l'efficacité-coûts sont à attendre de la réforme des méthodes de gestion appliquées dans le secteur public ou de l'introduction d'une dose de concurrence et de la diversification des prestataires qu'elle entraîne* »⁴¹⁸.

Dans son étude qui porte avant tout sur l'ouverture à la concurrence des services à financement public, il détaille les différents outils utilisés dans ce but au sein des Etats membres de l'OCDE. Ainsi, le chèque n'est qu'un moyen que peut utiliser la puissance publique pour introduire de la concurrence, il cite également le recours à l'appel d'offre, à la délégation de service public, à la sous-traitance parmi les autres moyens permettant d'atteindre cet objectif.

La formule de « *Chèque-service* » est pour Lundsgaard particulièrement utile et efficace dans le financement des « *soins aux personnes âgées dépendantes* ». Il constate que la collectivité finance la plupart du temps une partie du séjour des personnes âgées en maison médicalisée ou en maison de retraite par le biais d'une formule proche du chèque : soit en remboursant une partie des frais avancés par le résident (formule qui ressemble au « *school voucher* » américain), soit en subventionnant directement l'établissement d'accueil proportionnellement au nombre de résidents. Au final, l'efficacité de la concurrence dépend du choix effectué par les personnes âgées et leurs familles.

⁴¹⁷ Rachel Haberkern, « Using vouchers to deliver social services », *Welfare information network*, n°10, juin 2003

⁴¹⁸ Jens Lundsgaard, « Ouverture à la concurrence et efficacité des services à financement public », *Revue économique de l'OCDE*, n°35, 2002

L'enjeu souligné par l'OCDE, mais également par le législateur français, est toutefois de limiter au maximum l'hébergement en établissement, très coûteux, pour privilégier les soins à domicile.

Dans cette perspective, le chèque va être considéré comme un outil idéal par les pouvoirs publics. Dans cette étude, qui date de 2002, soit aux balbutiements de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie en France, Lundsgaard donne l'exemple du dispositif allemand qui concerne les deux tiers des personnes bénéficiant de soins longue durée financés par la collectivité qui sont concernés par l'aide au maintien à domicile.

Cet outil ressemble fort à un dispositif par chèque : *« Comme dans la formule des chèques-service, ces programmes consistent à allouer des financements publics directement aux intéressés plutôt qu'aux établissements. Par ailleurs, l'utilisateur peut choisir la personne qui s'occupera de lui et qui recevra à ce titre des financements publics. »*⁴¹⁹

Il s'inquiète cependant de systèmes affectant les fonds aux personnes âgées de façon complètement libérale et s'apparentant davantage à un système de complément de revenus. Pour l'auteur, si le « *chèque service* » doit laisser le choix à l'utilisateur, il doit toutefois encadrer la dépense (prescrire et proscrire pour reprendre l'expression d'Eugene Steuerle⁴²⁰).

Ainsi les systèmes français, américains ou britanniques, qui interdisent à divers titres d'allouer l'aide à la famille proche ou au conjoint sont mis en avant car ils évitent que « *la collectivité finance des soins qui seraient prodigués de toute façon* ».

b. Un chèque encore trop assimilé au « libre-choix »

L'approche américaine du chèque destiné à obtenir un service social, reprise par les organisations internationales, demeure toutefois beaucoup trop axée sur l'idée de laisser une liberté de choix au bénéficiaire, souvent traduit par le terme « *customer* » dans les articles traitant du sujet.

Les études d'impact et d'efficacité des chèques services à but sociaux outre-Atlantique ont souvent, à juste titre, soulevé le problème des fournisseurs de services qui parfois pouvaient être sujets à des dérives sectaires ou à du prosélytisme religieux à cause notamment d'une

⁴¹⁹ *Op. cit.* p 118

⁴²⁰ Eugene, Steuerle (dir), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institute, 2000

absence de contrôle due à cette idéologie du « libre-choix ». C'est le cas notamment dans l'étude d'Andrew Burwick et Gretchen Kirby à propos de deux dispositifs importants : le « *child care development fund* » et le « *temporary assistance for needy families* ». ⁴²¹

Ce lien entre chèque-service et « libre-choix » est également repris l'étude de l'OCDE déjà mentionnée. Cherchant à contourner les problèmes d'asymétrie de l'information entre les pouvoirs publics et les prestataires financés par des fonds publics, Jens Lundsgaard propose plusieurs solutions parmi lesquelles la mise en place d'un système de modulation des financements en fonction des performances des prestataires, la réalisation d'évaluations comparatives, le recours à la sous-traitance ou une formule de chèque-service ⁴²². Ce système de chèque, « *tout en en laissant à l'usager la possibilité de choisir parmi différents prestataires proposés, n'interrompt pas la manne des financements publics* ».

Plus loin, il définit le principal avantage de ce « *chèque service* » comme étant une façon originale d'ouvrir un service à la concurrence « *qui consiste à laisser à chaque usager la possibilité de choisir son prestataire parmi ceux qui lui sont proposés.* » Lundsgaard observe toutefois plusieurs écueils possibles, et tout particulièrement le respect de la libre concurrence.

En effet, tout en se montrant confiant sur la capacité du bénéficiaire à effectuer un choix parfaitement libre, l'auteur estime que certaines personnes, et notamment les personnes âgées dépendantes, n'ont pas la capacité de choisir librement et peuvent « *éprouver quelque difficulté à comparer les services proposés par divers établissements de long séjour et ne pas être en mesure de faire le choix le plus conforme à [leurs] intérêts.* ». Cet écueil peut être surmonté, notamment en mettant en place des procédures d'agrément des prestataires qui garantiraient une qualité de service minimale aux usagers.

Il observe également le problème des « monopoles locaux », particulièrement importants dans les zones rurales ⁴²³.

Par ailleurs, il identifie une autre difficulté dans certaines pratiques que peuvent avoir les prestataires privés, notamment en favorisant les bénéficiaires « *faciles* » et en discriminant les

⁴²¹ Andrew Burwick, Gretchen Kirby, « Using vouchers to deliver social services: Considerations based on the Child care and development fund and temporary assistance for needy families program experiences », *Mathematica Policy Research*, mars 2007

⁴²² Jens Lundsgaard, « Ouverture à la concurrence et efficacité des services à financement public », *Revue économique de l'OCDE*, n°35, 2002, p 84

⁴²³ En France, les ADMR sont souvent citées lors des entretiens avec les acteurs comme étant en situation de monopole, nous étudierons cette question lors du rendu de l'étude de terrain.

personnes âgées très dépendantes, nécessitant des soins trop lourds en les orientant, par exemple, vers des établissements spécialisés. Il suggère entre autres aux pouvoirs publics de moduler le financement en fonction des caractéristiques des usagers, de façon à ce que les soins apportés au public le plus « *difficile* » soient plus rémunérateurs.

Enfin, il soulève un phénomène que nous avons étudié dans les parties précédentes : les formules de chèques-services peuvent entraîner au final une hausse globale de la demande, des prix (par un effet d'aubaine), et au final du coût pour le financeur public.

Il propose, là aussi, « *de prévoir, en amont de la prise de contact entre l'utilisateur et le prestataire, une évaluation des besoins individuels par un organisme indépendant afin de déterminer si les conditions d'attribution des prestations sont remplies. La solution qui consiste à fixer autoritairement, comme dans le système de chèques service, le montant des subventions publiques individuelles (en fonction de la situation de chaque usager) tout en laissant aux usagers la possibilité de les compléter par leurs propres versements peut permettre de résorber la demande excédentaire dans la mesure où dans ce système, ce sont les usagers qui supportent l'intégralité des coûts marginaux.* »⁴²⁴

Cette solution ne serait valable selon l'auteur que dans certains types de prestations et tout particulièrement lorsqu'il s'agit de soins aux personnes âgées dépendantes mais serait plus complexe lorsqu'il existe un « *monopole local* ». Il suggère dès lors soit de laisser au bénéficiaire le soin de payer le coût marginal occasionné ou alors de fixer les prix de façon autoritaire afin d'éviter que les monopoles ne s'en chargent.

Afin d'éviter que les prestataires n'influent trop largement sur le niveau de la demande, en augmentant les prix par exemple, l'autorité publique pourrait limiter le nombre d'agréments délivrés ou passer par un système de *numerus clausus*. La plupart de ces recommandations, formulées dans cette étude de l'OCDE publiée en 2002 ont été reprises lors de la loi instaurant l'Allocation Personnalisée d'Autonomie, puis dans la loi de cohésion sociale permettant aux collectivités de verser le montant de certaines prestations sociales en Chèque.

⁴²⁴ Jens Lundsgaard, *op. cit.* p 84

c. Les fondements du chèque

Le libre-choix apparaît certes comme la raison première du choix du chèque comme solution de paiement des aides mais en matière sociale d'autres caractéristiques sont pointées qui ressemblent beaucoup à celles développées par les théoriciens américains du chèque.

Ainsi, Julien Damon, en décrivant d'une manière générale les fondements du chèque service dans les politiques sociales va distinguer de multiples intérêts à cette « *innovation* » dont il situe l'avènement aux Etats-Unis dans les années 1970⁴²⁵. On retrouve évidemment dans l'exposé de ces avantages la plupart de ceux que mettent en avant les partisans du chèque éducation :

- **La bonne allocation de la ressource** : « *on s'assure donc que l'argent distribué est bien utilisé par son bénéficiaire pour se procurer le bien ou le service que la collectivité souhaite distribuer gratuitement ou de façon subventionnée* »
- **Le libre-choix**, dans le sens où il permet à la politique sociale de s'adapter aux besoins du bénéficiaire et favorise la concurrence entre prestataires, qui est « *source d'innovations et de progrès* »
- Les chèques, puisque leur nombre est fixé au lancement du programme, sont également **des outils de contrôle de la dépense publique**.
- **La concurrence**, lorsqu'elle est bien organisée et régulée, permet aussi, dans une logique microéconomique, aux nouveaux fournisseurs de services de petite taille de d'intégrer plus facilement un marché que dans un système de contrat passé avec les pouvoirs publics qui serait beaucoup plus lourd en terme de gestion.

⁴²⁵ Julien Damon (dir), « Politiques sociales : dix innovations venues d'ailleurs – Etudes détaillées et réflexions sur leurs transposition en France », *Futuribles international*, décembre 2009, p 25-26

Nous allons constater, lors de l'étude de terrain, que ces arguments ne se retrouvent pas tous chez les acteurs. Ainsi, la notion de libre-choix et de concurrence est surtout présente lorsque sont évoqués des chèques de type culturels ou destinés à un public ne se trouvant pas en difficulté sociale particulière. Les notions de bonne allocation de ressources et d'économie sont quant à elles davantage utilisées lorsque sont interrogés des techniciens ou des politiques évoquant les chèques sociaux.

3. Genèse du Chèque emploi service universel

a. Une volonté politique ancienne : développer les services à la personne

Les chèques sociaux français sont, à la différence des « *vouchers* » américains, très encadrés par la loi. Il n'en existe qu'un seul modèle qui n'est utilisable qu'auprès de prestataires agréés, ce qui tend à écarter, au moins en théorie, le risque de dérive sectaire parmi les fournisseurs de services.

D'abord créé comme un complément de toute une série de mesures de simplifications administratives et d'aide au développement du service à la personne, le « *chèque service* », devenu rapidement le « *chèque emploi service* » puis le « *Chèque emploi service universel* » se veut complémentaire d'autres mesures.

Le contexte de sa création en 1993 est celui d'un pays englué dans un chômage de masse qui peine à trouver de nouveaux débouchés, notamment pour les salariés les moins qualifiés. Il est également celui du retour de la droite parlementaire au pouvoir et d'une certaine rigueur, alliée à un courant libéral, incarné par la présence d'Alain Madelin à la tête d'un « *Ministère des entreprises et du développement économique* ».

Le développement des emplois de service aux domiciles des particuliers est déjà à cette époque une priorité gouvernementale et un « *gisement* » d'emplois supposés.

Ainsi, plusieurs mesures, prises également par la majorité précédente, sont prévues pour développer ces emplois :

- Les cotisations patronales de sécurité sociale sont exonérées pour certaines catégories de la population (en l'occurrence, les personnes âgées dépendantes de plus de 70 ans bénéficient de cette exonération si elles emploient une personne chargée de les aider dans les gestes de la vie quotidienne⁴²⁶)
- Il est créé des prestations spécifiques comme l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED)⁴²⁷
- Des mesures d'incitations fiscales sont instaurées grâce à des réductions d'impôt de plus en plus importantes⁴²⁸.
- Il est procédé à des simplifications de formalités administratives dans le domaine des relations entre l'employeur et l'Urssaf⁴²⁹.

La loi du 20 décembre 1993 créant le « *chèque service* » (qui deviendra rapidement « *chèque emploi service* » car la première dénomination était une marque déposée) s'inscrit dans cette lignée, créant un moyen de paiement dont l'utilité est de simplifier à l'extrême la procédure administrative.

En reprenant l'exposé des motifs de l'article 5 de cette loi, on s'aperçoit que nous sommes encore loin du « *voucher* » anglo-saxon. L'idée du législateur n'est pas du tout de laisser un quelconque choix ou de remplacer une politique existante pas plus que de mettre des services en concurrence.

« La création du chèque service est une avancée majeure dans le domaine de la simplification administrative. Il se substitue aux obligations légales des employeurs : déclarations d'emplois aux URSSAF, établissement d'un contrat de travail, rédaction du bulletin de paie, relevé d'heures. Il permet le paiement de la rémunération des salariés qui effectuent des services occasionnels aux particuliers dans leur résidence. Le chèque service vaut pour une heure de rémunération. Il inclut notamment l'indemnité compensatrice de congés payés, ainsi que

⁴²⁶ Article L 241-10 du code de la sécurité sociale

⁴²⁷ Créée en 1992 et aujourd'hui intégrée au sein de la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)

⁴²⁸ Ces réductions d'impôts ont été introduites par la loi de finances rectificatives de 1991, le montant maximal a été très fortement augmenté en 1994, passant de 12 500 à 45 000 euros

⁴²⁹ Frédérique Leprince, « L'accueil des jeunes enfants en France : Etat des lieux et pistes d'amélioration », *La Documentation Française*, janvier 2003

l'ensemble des cotisations sociales à la charge de l'employeur et du salarié calculées sur une assiette forfaitaire »⁴³⁰

Le gouvernement Balladur est davantage dans l'optique d'une lutte contre le travail clandestin, et d'une simplification administrative et semble ne pas avoir intégré le rôle du chèque tel que nous avons eu l'occasion d'en parler. En fait, ce n'est qu'en partie vrai. La rédaction de l'article 5 est assez ambiguë et évoque une « *valeur forfaitaire* », ou encore une formule comme « *Les chèques sont cédés à des employeurs contre paiement de leur valeur* », laissant entendre que le chèque emploi service est un dispositif prépayé qui ressemble cette fois-ci davantage au CESU d'aujourd'hui.

A l'usage toutefois, ce chèque sera davantage destiné aux salariés effectuant des services occasionnels dans les résidences. A l'origine et en dépit des formulations que l'on trouve dans le texte de loi, ces chèques doivent être remplis par l'employeur, le montant n'est pas déjà précisé (c'est une différence notable avec le « *voucher* » qui, traditionnellement, prévoit le montant de la subvention allouée à un bénéficiaire.)

Cependant, dans le rapport de décembre 1995 les deux inspecteurs de l'IGAS qui réaliseront le premier rapport d'évaluation du dispositif peu après l'alternance auront une interprétation allant dans le sens de son utilisation de l'époque et balaieront les formulations de l'article 5 de la loi :

« En premier lieu, l'article 5 de la loi quinquennale est - dans sa rédaction actuelle - inadapté à la réalité du dispositif chèque emploi effectivement mis en place. Il correspond, en effet, à une conception initiale du chèque, désormais dépassée, qui s'inspirait de ce qui existait déjà dans ce domaine : le chèque repas, par exemple. [...] Ainsi, le chèque emploi service est présenté comme un titre nouveau de paiement du salaire, venant s'ajouter aux modalités classiques - espèces, chèque barré, virement - prévues par le code du travail. Or, en réalité, le chèque emploi service n'est qu'un moyen de paiement ordinaire, auquel est joint un volet social, seules la nature du chéquier et l'organisation qui le sous-tend étant particulières. De même, le montant du chèque est libre et en ce qui concerne l'assiette des cotisations, celle-ci

⁴³⁰ Loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=4E7AEB9EC1D72F2DCB789744EEBD297D.tpdjo12v1?cidTexte=JORFTEXT000000864578&dateTexte=19931221> consulté le 26 septembre 2013

*peut être soit forfaitaire, soit assise sur le salaire réel. Enfin, l'employeur n'achète pas à l'avance le titre de paiement ; il règle, à terme échu, salaire et cotisations sociales. »*⁴³¹

Christian Marie et Aquilino Morelle, auteurs du rapport, ne parviennent ainsi pas à anticiper le virage radical que prendra quelques années plus tard le « *chèque emploi-service universel* »⁴³², porté notamment par le plan de cohésion sociale de Jean-Louis Borloo.

Ils estiment davantage qu'il s'agit d'un nouveau moyen de paiement « *libre* », rejetant l'amalgame qui pourrait être fait avec les titres de restauration.

b. L'exemple Suédois

Au moment où la France s'interrogeait sur la forme que devait prendre son chèque emploi-service, d'autres pays en Europe expérimentaient ces dispositifs. C'est le cas notamment en Suède où l'on retrouve dès 1992 un système qui ressemble très fortement aux actuels chèques emplois services français. Dans une étude sur le chèque éducation suédois qui s'apparente d'assez près à un « *school voucher* » américain teinté de social-démocratie est mentionnée une expérimentation dans la banlieue de Stockholm.

La municipalité de Nacka a en effet introduit un système de chèques permettant à ses habitants de se procurer, soit gratuitement soit en payant une somme modique (souvent déterminée en fonction des ressources du foyer) des services de garde d'enfant, d'éducation, d'aide à domicile ou de logement en maison de retraite.

Si cette aide a été lancée en 1992, c'est avant tout parce que c'est depuis cette année-là que les communes se sont vues attribuer la compétence en matière d'action sociale, notamment vers les personnes âgées dépendantes, dans le cadre d'une nouvelle vague de décentralisation en Suède.

L'équipe de chercheurs dirigée par Julien Damon va décrire le système de chèque emploi-service mis en place dans cette commune dans les années 90⁴³³. Ils distinguent d'abord l'accueil de la petite enfance où le montant du chèque varie en fonction du service, du nombre

⁴³¹ Christian Marie, Aquilino Morelle, « Le chèque emploi-service : premiers éléments d'évaluation », *La Documentation Française*, décembre 1995

⁴³² CESU

⁴³³ Julien Damon (dir), « Politiques sociales : dix innovations venues d'ailleurs – Etudes détaillées et réflexions sur leurs transposition en France », *Futuribles international*, Décembre 2009

d'heures durant lesquelles l'enfant sera accueilli et son âge. Dans ce cas, les sommes seront versées directement aux prestataires de service par la municipalité.

Comme en France, la totalité du coût de la garde d'enfant n'est pas prise en charge par les pouvoirs publics. Les parents doivent en effet acheter les chèques (pour un montant évidemment inférieur à leur valeur faciale) qui peut être réduit lorsqu'il y a plusieurs enfants à charge et pour les ménages aux revenus modestes.

Ce système a d'ailleurs été salué par la Commission Européenne qui présente ce dispositif par chèque, généralisé à l'ensemble du pays en 2008, comme permettant « *de donner une meilleure liberté de choix aux parents en ce qui concerne les divers types de structures d'accueil* »⁴³⁴.

Ainsi, d'un outil municipal datant de 1992 dont l'objectif était de mettre en place un système d'aide à la garde d'enfant pour les parents d'une commune suédoise de 80 000 habitants, on arrive à un dispositif dont l'Union Européenne estime qu'il favorise le « *libre choix* », reprenant une terminologie de la notion de chèque largement inspirée par Milton Friedman .

Le système français est d'ailleurs très proche du deuxième chèque suédois étudié par l'étude de Julien Damon (qui s'intitule d'ailleurs « *chèque emploi service* »). Il ressemble en effet encore plus au dispositif que l'on peut retrouver aujourd'hui au sein de nombreux Conseils généraux et qui est l'objet de notre étude.

Ce chèque concerne l'aide aux personnes âgées dépendantes, secteur qui est en Suède quasiment exclusivement géré par les communes et souvent entièrement pris en charge par la collectivité.

Cette aide aux soins réservés aux personnes âgées dépendantes, qui apparaît au fil des expérimentations comme le secteur « *idéal* » pour un paiement par chèque, va fortement inspirer les lois françaises de 2001 et de 2005 (sans que l'on puisse réellement savoir si le législateur va directement aller observer ce qui se passe en Suède, on peut tout de même supposer que les rapports de l'OCDE, de l'Union européennes, qui sont d'ailleurs parfois cités par les rapports parlementaires, ont été utilisés par les rédacteurs de ces lois).

En 2010, le rapport d'information de la Délégation Sénatoriale à la Prospective sur l'avenir des services à la personne cite d'ailleurs en exemple le système suédois en le qualifiant de

⁴³⁴ http://europa.eu/familyalliance/countries/sweden/index_fr.htm consulté le 26 septembre 2013

« système beveridgien relativement généreux, le plus souvent gratuit pour les usagers et financé par l'impôt »⁴³⁵.

Dans ce système, les personnes âgées souhaitant bénéficier d'une aide à domicile non médicale de type « *social care* » doivent faire réaliser un bilan de leurs besoins dans un format assez proche de celui que l'on retrouve en France (où la personne âgée doit rencontrer une équipe médico-sociale chargée de « classer » la personne âgée en fonction de son degré de dépendance et de lui attribuer un nombre d'heures d'aide à domicile).

Suite à cette évaluation, un chèque est attribué à la personne âgée correspondant au nombre d'heures de prestations auquel elle a droit qui peut être dépensé auprès d'un prestataire public ou privé. La justification des heures effectuées est faite par le prestataire qui se fait ensuite rembourser par la municipalité.

Le système en cours au sein de cette municipalité, contrairement à celui que l'on mis au point en France, n'est pas gratuit. Le montant à payer est une fraction très faible du chèque avec un tarif réduit pour les personnes à faible revenus. Cependant, il semble qu'il n'y ait pas de gratuité intégrale pour les personnes dépendantes. Les seuls cas où le chèque est distribué gratuitement sont ceux destinés aux personnes handicapées ou aux parents devant élever des enfants souffrant de handicap.

Contrairement au système américain où les prestataires de service peuvent venir d'univers très variés, se situant parfois à la limite du mouvement sectaire⁴³⁶, la Suède a fait le choix d'opérer des contrôles très minutieux auprès des prestataires de services et de recourir à des systèmes d'évaluation mixtes : à la fois par les usagers du service et par des agents de l'administration.

c. Créer d'abord l'aide sociale...

La France a dû attendre quelques années pour imiter l'exemple suédois. Il a d'abord fallu créer, ou plutôt recréer une aide aux personnes âgées dépendantes qui soit suffisamment attractive et surtout, qui puisse financer le « *social care* ».

⁴³⁵ Joseph Kergueris, « Services à la personne : bilan et prospective », *Délégation à la prospective*, Rapport d'information n°589, Sénat, 2010

⁴³⁶ Andrew Burwick, Gretchen Kirby, *op. cit.* p 43-44

Jusqu'à lors, des dispositifs législatifs existaient qui permettaient de financer le maintien des personnes âgées dépendantes à leur domicile mais qui fonctionnaient sous le régime de l'aide sociale. Autrement dit, les personnes âgées pouvaient bénéficier de cette aide à partir d'un certain seuil de dépendance mais les montants alloués étaient susceptibles de faire l'objet de récupération sur la succession des personnes âgées après leur décès.

Ces systèmes étaient en outre assez restrictifs et ne permettaient pas de couvrir l'intégralité des degrés de dépendance des personnes âgées. Ainsi, de 1975 à 1997, les personnes âgées dépendantes pouvaient avoir recours à l'Allocation Compensatrice pour Tierce Personne, qui fut remplacée le 24 janvier 1997 par la Prestation Spécifique Dépendance.

Ces deux aides étaient relativement peu coûteuses (puisque le montant de l'aide était fonction des ressources et qu'il était possible sous certaines conditions d'opérer une récupération sur la succession du bénéficiaire) mais n'atteignaient pas leurs objectifs : à la veille de la création de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie qui allait remplacer la Prestation Spécifique Dépendance, seuls 134 000 personnes en bénéficiaient⁴³⁷.

Le remplacement de la Prestation Spécifique Dépendance par l'Allocation Personnalisée d'Autonomie grâce à la loi du 20 juillet 2001⁴³⁸ allait bouleverser l'organisation de l'instruction des dossiers et du versement de l'aide. Le chiffre des allocataires allait immédiatement atteindre 605 000 bénéficiaires au 31 décembre 2012⁴³⁹ pour culminer à 1,2 millions à la fin du 4^{ème} trimestre 2011⁴⁴⁰.

La raison d'un tel engouement est aisée à comprendre : le gouvernement de Lionel Jospin, sous l'impulsion de Martine Aubry mit en place cette aide en modifiant trois critères essentiels qui étaient supposés pénaliser la Prestation Spécifique Dépendance :

- Le recours sur succession était abandonné ainsi qu'une importante partie des conditions de ressources.

⁴³⁷ Roselyne Kerjosse, « La prestation spécifique dépendance au 31 mars 2001 », *drees, études et résultats*, n°125, juillet 2001

⁴³⁸ Loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie

⁴³⁹ Roselyne Kerjosse, « L'allocation personnalisée d'autonomie au 31 décembre 2012 », *drees, études et résultats*, n°226, mars 2003

⁴⁴⁰ « APA résultats de l'enquête trimestrielle », *drees*, 1^{er} mars 2012

- Le niveau de dépendance exigé pour être éligible à l'APA était relevé d'un cran (on passait du Groupe Iso Ressources⁴⁴¹ 3 au Groupe Iso Ressources 4). Autrement dit, des personnes un peu moins dépendantes pouvaient désormais bénéficier de cette nouvelle aide.
- Une personne en établissement spécialisé allait désormais avoir la possibilité de bénéficier, sous certaines conditions, de l'APA.

Les Conseils Généraux, chargés d'instruire les dossiers se retrouvèrent immédiatement débordés, les premiers dossiers d'APA prirent énormément de retard et la façon de gérer le service social d'un département allait radicalement changer.

En outre, le montant total de l'APA devenait un poids financier très difficile à supporter pour des Conseils Généraux déjà souvent confrontés à des difficultés financières.

Jusqu'à lors, les chèques emploi-service ne rencontraient pas un grand succès et l'engouement autour des services à la personne semblait se faire attendre. L'appel d'air représenté par cette nouvelle aide allait changer radicalement la donne et les émetteurs de chèques allaient se montrer beaucoup plus intéressés par cette aubaine.

d. ... Puis le chèque

C'est une nouvelle fois l'alternance politique qui allait conduire à une nouvelle phase de l'utilisation du chèque en France. La loi du 26 juillet 2005 mettant en œuvre le plan de cohésion sociale allait permettre de donner des ailes au système de chèques sociaux français avec la création du Chèque emploi service universel, mieux connu sous l'acronyme de CESU, qui visait explicitement à être un des outils du développement des services à la personne, fer de lance du projet de Jean-Louis Borloo.

Dès lors est créée par décret⁴⁴² une *Agence nationale des services à la personne* dont l'objectif sera, parallèlement à d'autres organismes, de promouvoir l'utilisation du CESU. Le texte du décret définit ainsi l'agence :

⁴⁴¹ GIR

⁴⁴² Décret n°2005-1281 du 14 octobre 2005 relatif à l'Agence nationale des services à la personne

« Elle coordonne l'ensemble des initiatives relatives à la promotion et au développement des services à la personne ainsi qu'au développement de l'emploi dans ce secteur, en lien avec les services administratifs et les partenaires privés intéressés, sans préjudice des compétences des collectivités territoriales. »

Parmi ses missions, il est précisé que l'agence *« Coordonne le développement du chèque emploi-service universel avec l'ensemble des partenaires intéressés. Elle habilite les émetteurs de chèques emploi-service universel qui ont la nature d'un titre spécial de paiement »*.

Précisons enfin qu'au sein du Conseil d'administration de l'Agence, une place est réservée à un représentant des émetteurs de CESU. Le rôle de l'ANSP fut donc décisif dans l'essor du Chèque emploi service universel comme moyen de paiement de l'aide sociale en France.

En effet, l'existence de cette structure permanente, non prévue par la loi de 1993 sur le *« Chèque service »* va cette fois-ci permettre de constituer, c'est une de nos pistes de recherche, une coalition d'intérêts visant à promouvoir l'usage du chèque *« social »* partout où cela sera possible en France et tout particulièrement dans les collectivités territoriales.

Sans effectuer de descriptif trop précis du CESU, il apparaît important de préciser que l'ancien Chèque emploi-service ne disparaît pas pour autant avec la loi de cohésion sociale. Le Chèque créé par la loi de 2005 a en effet deux formes distinctes :

- Le CESU dit *« déclaratif »* qui reprend les objectifs du chèque de 1993 puisqu'il permet de simplifier les démarches de déclaration du salarié à domicile par l'employeur. Celui-ci saisit la déclaration en ligne et l'organisme édite la feuille de paie et l'envoie directement au salarié. L'affiliation à ce dispositif se fait directement auprès d'un organisme bancaire ou d'une antenne de l'Urssaf.
- Le CESU dit *« prépayé »* ou *« préfinancé »* est conçu quant à lui sur le modèle du titre de restauration⁴⁴³, titre spécial de paiement à montant prédéfini. Le bénéficiaire du chèque est identifié et son utilisation est réservée au paiement d'un salaire ou d'une prestation de services à la personne. Contrairement au titre de restauration dont la

⁴⁴³ Le rapport de l'IGAS allait clairement dans la version opposée au CESU prépayé, dénonçant la trop forte ressemblance avec le titre de restauration. Commentant l'article 5 de la loi, les auteurs estiment qu'*« Il correspond, en effet, à une conception initiale du chèque, désormais dépassée, qui s'inspirait de ce qui existait déjà dans ce domaine : le chèque repas, par exemple. »*

prise en charge est partagée entre salarié et employeur, le CESU préfinancé peut être entièrement ou partiellement abondé, aucune règle particulière n'encadre son acquisition. L'ANSP précise sur son site internet qu'il est versé par « *soit par des employeurs et/ou des comités d'entreprises à leurs salariés (on parle de « Cesu RH»), soit délivré par des financeurs de prestations sociales à leurs bénéficiaires (on parle alors de « Cesu social »).* »⁴⁴⁴

La similitude avec le titre de restauration français se retrouve également dans le mode de remboursement des titres. Là où un Groupement d'intérêt économique, la Centrale de remboursement des titres, au sein duquel chacun des 4 émetteurs participe à hauteur de sa part de marché, est en charge du remboursement des restaurateurs renvoyant les chèques avec lesquels les bénéficiaires ont réglé mais aussi les Chèques d'accompagnement spécialisé (qui sont utilisés pour régler des prestations sociales), la Centrale de remboursement des CESU, créée sur le même principe, permet de réglementer le remboursement des Chèques emplois-services universels préfinancés.

La différence entre ces deux marchés porte principalement en France sur le nombre d'acteurs présents, puisque 6 sociétés sont habilitées par l'ANSP à émettre des Chèques emplois-services universels contre 4 pour les titres de restauration.

Le CESU est donc, dans sa version préfinancée, un « *voucher* » au sens formel du terme. Si l'on relit la définition d'Eugene Steuerle⁴⁴⁵ précédemment étudiée, il s'agit d'une subvention qui procure un pouvoir d'achat limité à un individu qui peut choisir parmi un choix restreint de biens et de services.

On peut y ajouter une version plus française ou européenne avec celle de l'étude de Futuribles dirigée par Julien Damon, qui estime que « *Les systèmes de chèques sont des régimes d'allocation de créances, gratuits ou subventionnés, dans lesquels les individus se voient attribuer des droits de tirage qu'ils peuvent exercer auprès de distributeurs agréés de biens et/ou de services. Ces droits de tirage sont nominatifs et ne peuvent être échangés entre bénéficiaires. En retour, les distributeurs de biens et services peuvent convertir en monnaie,*

⁴⁴⁴ <http://www.servicesalapersonne.gouv.fr/ANSP.cml> consulté le 2 octobre 2013

⁴⁴⁵ Eugene Steuerle (dir), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institute, 2000

*auprès de l'instance émettrice, les chèques qui leur sont remis par les usagers-clients qui s'adressent à eux. »*⁴⁴⁶

Toutefois, l'originalité du système français est d'abord qu'il n'est pas conçu au départ pour être un « *voucher* », mais comme un outil de simplification administrative. Il faudra la loi de 2005 et la création du CESU préfinancé pour ouvrir la voie à cette forme très particulière de chèque.

Alors que les « *vouchers* » américains en particulier, mais aussi les chèques créés par des collectivités françaises sur des thématiques particulières (au premier rang desquelles la culture, avec le « *chèque culture* » Rhône-Alpes) sont des outils créés de toutes pièces et qui « *portent* » une politique publique précise d'aide individuelle, le CESU est un produit encadré par la loi, complètement homogène et dont l'utilisation est très générale puisque tout service effectué à domicile est couvert par son utilisation.

Il n'est d'ailleurs pas possible légalement de « *spécialiser* » un CESU en obligeant son bénéficiaire à l'utiliser à rémunérer un service plutôt qu'un autre. Rien n'empêcherait donc un bénéficiaire de l'APA de payer un intervenant pour garder ses petits-enfants avec un CESU distribué par son Conseil Général, ce qui n'aurait rien à voir avec la lutte contre la dépendance.

Dans la pratique, nous verrons que les Conseils Généraux ont adopté quelques systèmes de contrôle qui leur permettent de vérifier l'utilisation réelle des chèques. Ces contrôles se sont cependant fortement réduits grâce à la nature même du CESU : il semble tout de même difficile d'imaginer un détournement de chèques destinés à financer des services à la personne, particulièrement lorsqu'il s'agit d'une personne âgée dépendante.

Un CESU ne peut donc pas être conçu « *sur mesure* » pour reprendre une expression qui revient dans les entretiens avec les représentants des émetteurs de titres lorsqu'ils désignent les chèques culturels, environnementaux ou permettant d'acquérir d'autres biens et services émis par certaines collectivités.

⁴⁴⁶ *Op. cit.* p 26

Même le Chèque d'accompagnement personnalisé, qui est le troisième « *chèque* » français prévu par la loi, ne peut pas être personnalisé au-delà des situations explicitement prévues par la loi (le titre de restauration, créé en 1967 est le premier d'entre eux, mais la législation ne lui permettant pas d'être distribué en remplacement d'une aide sociale, nous avons choisi de ne pas nous attarder sur son étude).

L'aide sociale en France dispose donc de « *ses* » chèques en tant qu'outils définis et fortement encadrés par la loi. Les caractéristiques des chèques sociaux français doivent toutefois être observées à l'aune d'une politique sociale de plus en plus individualiste, s'inspirant fortement du « *social care* » et conçue dans une optique visant à faire évoluer durablement les habitudes des bénéficiaires de ces politiques sociales.

La politique sociale est donc soumise à ces impératifs, mêlés à des budgets de plus en plus contraints et encadrés, qui nécessitent des outils de régulation. Les chèques sont donc apparus en tant qu'outils de cette « *nouvelle* » politique sociale et sont perçus comme particulièrement utiles pour financer le « *social care* » « à la française », qui est, nous allons le voir dans l'étude de terrain, de plus en plus l'apanage des collectivités locales en général et des Conseils Généraux en particulier.

Troisième partie :

Mise en place des dispositifs par chèque et argumentation des acteurs

Troisième partie :

Mise en place des dispositifs par chèque et argumentation des acteurs

Cette série de quatre chapitres porte sur la genèse et les développements des dispositifs par chèque au sein des collectivités françaises. Nous nous attacherons tout particulièrement aux politiques d'aides « *facultatives* » mises en place au sein des terrains de recherche.

L'essentiel du travail de recherche tourne autour de l'identification des arguments développés par les acteurs en essayant d'isoler ceux qui reprennent les 6 principaux objectifs définis notamment par Eugene Steuerle⁴⁴⁷ : la promotion du libre-choix de l'utilisateur, le fait que le chèque permette de rendre acceptable une aide ciblée par le client/contribuable, la stimulation de la concurrence au sein d'un marché, la limitation du choix de l'utilisateur, le remplacement ou la création d'une nouvelle politique publique, la rationalisation budgétaire.

Il conviendra d'adopter d'abord une approche pragmatique en commençant par ce qui apparaît chronologiquement comme la première thématique ayant fait l'objet d'un chèque au sein des collectivités territoriales françaises : le chèque culture (chapitre 9).

Le cheminement de l'étude nous amènera ainsi à étudier l'évolution et la diffusion du chèque culture. Nous allons observer que ce type de dispositif lourd qui peut représenter à lui seul une grande partie de l'aide à la jeunesse de la collectivité peut constituer un chemin de dépendance (chapitre 10) : les choix ultérieurs effectués par le Conseil Régional Rhône-Alpes montrent en effet que cette collectivité, malgré les changements de majorité, a maintenu sa politique de chèque culture destiné la jeunesse et a utilisé ce même outil pour la quasi-totalité de ses politiques publiques destinées à la jeunesse.

Le chapitre 11 étudie un exemple de diffusion du chèque culture avec la création par le Conseil Général de la Drôme, du chéquier « *Top dép'art* ». Nous avons également profité de

⁴⁴⁷ On pourra relire la partie 1.2 et en particulier : Eugene Steuerle (dir), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institute, 2000

ce terrain de recherche pour étudier les différentes phases de création du chèque telles que les acteurs ont pu les décrire.

Enfin, après l'étude de chèques et cartes à destination des collégiens et lycéens qui englobent souvent une partie importante de la politique publique à destination de la jeunesse des collectivités qui l'utilisent (et peuvent à ce titre créer une véritable dépendance au sein de l'institution), nous nous sommes intéressés aux chèques de type « *énergies renouvelables* » (chapitre 12) dont la finalité est, si l'on se fie aux échanges avec les acteurs, davantage liée à la notion de remplacement d'une politique publique existante.

Le processus de création de ces chèques est souvent très différent de celui ayant conduit à l'adoption des dispositifs jeunesse. Le chèque « *énergie renouvelable* » semble davantage correspondre à la définition d'un outil de politique publique que son homologue destiné au jeune public. Nous nous sommes tout particulièrement penchés sur la création, puis l'abandon, du Chèque « *Habitat Durable* » par le Conseil Général de Saône et Loire en mettant ce dispositif en perspective avec deux autres chèques du même type : le Chèque énergies du Conseil Régional PACA, considéré comme le premier de ce type à avoir été mis en place et son homologue du Conseil Régional Rhône-Alpes.

Cette série de quatre chapitre nous a ainsi permis à la fois de décrire plus précisément les chèques étudiés et les acteurs ayant participé à leur mise en place et en assurant la gestion quotidienne mais aussi de comparer les arguments utilisés par ces mêmes acteurs avec ceux que nous avons pu identifier au sein de la littérature dans les deux premières parties de l'étude.

Chapitre 9 - La culture comme point de départ du chèque en Région

Les 25 et 26 janvier 2012 eurent lieu à Lyon, au siège du Conseil Régional Rhône-Alpes, les assises nationales du colloque « *Culture et Région* » sous les auspices de l'Association des Régions de France⁴⁴⁸. Vincent Guillon et Jean-Pierre Saez, au titre de l'Observatoire des Politiques Culturelles en ont rédigé les assises.

Dans la partie qu'il a rédigée intitulée « *Culture et régions, une relation majeure* », Jean-Pierre Saez part de plusieurs faits chiffrés qui font apparaître une montée en puissance spectaculaire des budgets régionaux de la culture, tant en terme absolu, puisque la dépense culturelle des régions a été multipliée par 3,5 de 1990 à 2009 alors que l'inflation était, au niveau national, de + 40% sur la même période, mais également par rapport aux autres collectivités locales puisque la Région est la collectivité ayant le plus augmenté ses budgets culturels.

Jean-Pierre Saez explique ce phénomène en rappelant que la Région étant la collectivité la plus jeune, il apparaissait logique qu'elle ait « *à combler son retard et prendre sa place dans le paysage* »⁴⁴⁹. En fonction de ce qui est comptabilisé comme « *culturel* », l'auteur évalue (en se basant sur les chiffres de l'ARF) à environ 1 milliard d'euros la dépense culturelle des Conseils Régionaux soit presque autant que les Départements et toujours beaucoup moins que les Villes (le coût de l'entretien et de la gestion du patrimoine et des équipements culturels municipaux pèse en effet très lourd dans les budgets municipaux, ce qui explique que les budgets culturels sont souvent incomparables avec ceux des autres collectivités.)

L'auteur tend cependant à rester très prudent sur la façon de récolter les chiffres et, au vu de la complexité de l'exercice, nous ne pouvons que le suivre dans son avertissement. Lui-même préfère écarter certaines dépenses, a priori culturelles, sans doute car il apparaît trop difficile de les chiffrer.

Jean-Pierre Saez explique en effet que l'organisation administrative des Conseil Régionaux est faite de telle manière qu'il est souvent particulièrement difficile de comprendre

⁴⁴⁸ ARF

⁴⁴⁹ Vincent Guillon, Jean-Pierre Saez, *Actes des assises nationales culture et région*, Observatoire des politiques culturelle, janvier 2013

budgétairement ce qui relève de la politique culturelle et ce qui n'en relève pas. Les Régions organisent en général leurs services, et donc leurs budgets, en grandes directions ou pôles très transversaux.

Jean-Pierre Saez en voit trois : « *économie et emploi, aménagement du territoire et la formation* »⁴⁵⁰. En observant de plus près le Conseil Régional Rhône-Alpes, on s'aperçoit que ces services sont divisés en 6 pôles dont 5 pôles de politiques publiques (le 6^{ème} est le pôle « *ressources* » qui comprend notamment la direction de la communication, la direction des ressources humaines et celle des services financiers) : « *Développement des territoires* », « *Formation tout au long de la vie, économie, emploi* », « *Transports et environnement* », « *Vie lycéenne* », « *Vivre ensemble* ».

C'est au sein du pôle « *Vivre ensemble* » que l'on retrouve la direction de la culture, mais comme l'avons constaté, la plupart des dossiers importants sont transversaux et il est compliqué de savoir précisément ce qui peut être considéré comme de la culture et ce qui n'en est pas.

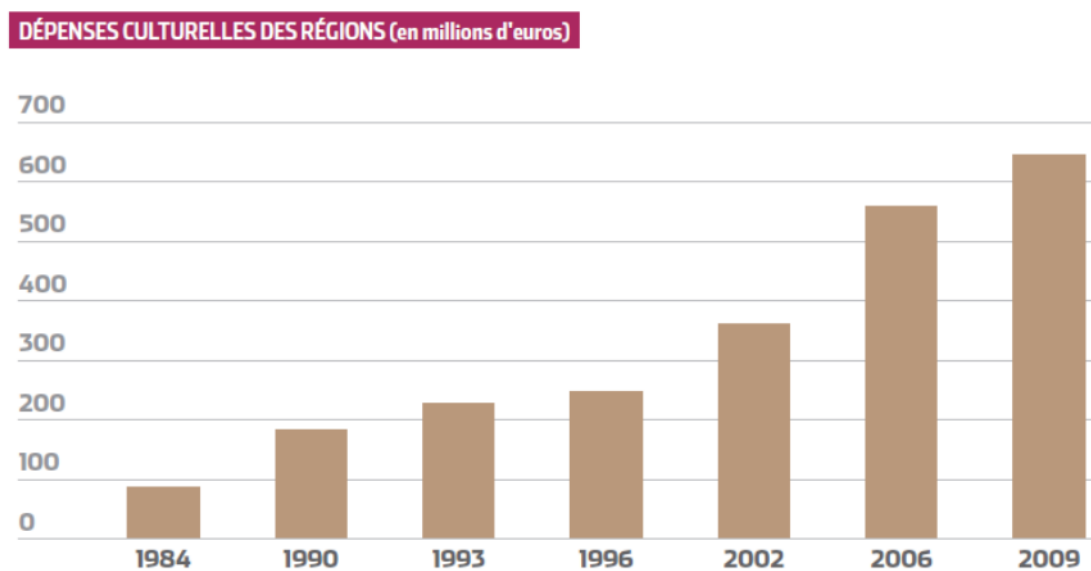
Or, Emmanuel Négrier et Philippe Teillet, dans la partie culturelle de l'ouvrage « *les politiques régionales* »⁴⁵¹ précisent que les budgets culturels qu'ils ont calculés, et qui sont repris par Jean-Pierre Saez, ne tiennent pas compte de ce qui constitue souvent dans la plupart des régions, le volet le plus visible et le plus identifié de la politique culturelle (en tout cas, il s'agit le plus souvent de ce qui fait l'objet de la communication la plus importante) : les dispositifs de type « *chèque ou carte culture* ».

Ainsi, les budgets régionaux sont donc calculés par les chercheurs sans tenir compte de la politique de soutien à la demande qui est la plupart du temps la politique la plus identifiée et la plus visible par le public. Ces dispositifs sont d'ailleurs souvent gérés de façon transversale entre différents services, voire entre différentes directions générales adjointes.

⁴⁵⁰ *Op. cit.* p 7

⁴⁵¹ Emmanuel Négrier, Philippe Teillet, « La question régionale en culture », in Sylvain Barone (dir) *Les politiques régionales*, La Découverte, 2011

Schéma n°1 : Evolution des dépenses culturelles des régions⁴⁵²



Source : reconstitution personnelle à partir des données INSEE-SER-DEP-DEPS pour les années 1984-2006 et ARF pour l'année 2009.

⁴⁵² Vincent Guillon, Jean-Pierre Saez, Actes des assises nationales culture et région, *Observatoire des politiques culturelles*, janvier 2013, p.7

1. Du Chèque culture à la carte

Très souvent annoncé comme l'axe essentiel de la politique culturelle du Conseil Régional Rhône-Alpes et présenté comme « *un outil de politique culturelle pour la région Rhône-Alpes, qui le présente d'ailleurs comme l'axe prioritaire de sa politique en faveur de la « formation et de l'accès des jeunes à la culture* »⁴⁵³, le Chèque culture a subi plusieurs transformations depuis son lancement en 1994 jusqu'aux derniers développements de la carte M'RA en 2013.

D'un produit purement culturel destiné aux lycéens rhônalpins, il est ainsi devenu une carte « *de l'autonomie* » destinée au même public mais regroupant des politiques allant bien au-delà de la culture.

a. Objectifs et représentations du Chèque culture Rhône-Alpes

Le Conseil Régional Rhône-Alpes, lançant au début de l'année 1998, sa quatrième campagne du Chèque culture, présente ainsi le dispositif aux médias : « *le Chèque culture est une initiative innovante et unique au plan national entièrement gérée par la Région Rhône-Alpes. Plus qu'une incitation tarifaire à la fréquentation de lieux culturels variés, le Chèque culture constitue une véritable pratique culturelle, dont le but est d'amener les jeunes à une bonne appréhension de leur environnement culturel* »⁴⁵⁴

Il s'agit donc clairement et exclusivement d'une initiative culturelle destinée à un public de jeunes évoluant dans des établissements gérés par la Région : lycéens d'enseignement général, technologique ou professionnel, établissements d'enseignement agricole, Maisons Familiales et Rurales, Centres de Formation d'apprentis, Structures à caractère sanitaire et social, établissements pour l'enfance et la jeunesse handicapée, étudiants en BTS et classes préparatoires lorsque leurs études se déroulent dans un lycée participant à l'opération Chèque culture⁴⁵⁵.

⁴⁵³ Sabine Lacerenza, « L'impensé des études sur les effets des politiques de tarification - L'exemple du chèque culture en région Rhône-Alpes », in Olivier Donnat, Sylvie Octobre (dir), *Les publics des équipements culturels – Méthodes et résultats d'enquêtes*, Ministère de la Culture et de la Communication, Département des Études et de la Prospective, collection Les Travaux du DEP, 2001, p.170

⁴⁵⁴ Conseil Régional Rhône-Alpes, « Le chèque culture, une initiative unique en France », Dossier de presse, Direction de la communication, janvier 1998

⁴⁵⁵ *Op. cit.* p 2

Les objectifs présentés à la presse sont les suivants :

- Permettre au plus grand nombre de jeunes d'accéder aux biens et services culturels les plus variés.
- Favoriser l'éducation culturelle et le choix en donnant les moyens aux jeunes de se prendre en charge lorsqu'ils peuvent utiliser le Chèque Culture de façon autonome.
- Provoquer une démarche individuelle ou groupée, d'accès aux lieux culturels et en susciter le désir.

Cet argumentaire public est très proche des objectifs d'une politique de « *voucher* » classique définis par les chercheurs anglo-saxons à l'origine de cette idée. On y retrouve d'abord l'idée du « *libre-choix* », de prescription en proposant les « *services culturels les plus variés* », tout en proscrivant, en parallèle tout autre usage, même si cela n'est pas exprimé clairement.

Cette communication montre que les notions de choix individuel et d'autonomie sont ouvertement exposées de façon tout à fait explicite et assumée par les inventeurs du Chèque culture.

b. Un outil du « libre-choix »

On retrouve cette idée dans les propos d'Hervé Mariton, Vice-Président en charge de la culture, de l'enseignement supérieur et de la recherche en 1998 lorsqu'il définit un « *clivage* » dans la perception qu'ont les élus du chèque culture : « *donc sur un élément comme le chèque culture, on a un exemple de clivage, qui est assez volontiers un clivage politique : les gens de droite ayant envie d'encourager une pratique individuelle, qui peut être une pratique éclairée, qui peut être une pratique bénéficiant d'un environnement, d'une pédagogie, mais qui à un moment, constate un choix individuel, et au fond, depuis qu'on a mis en place le chèque culture, on a toujours constaté que la gauche avait plutôt envie de ramener le chèque culture vers un usage collectif. Vous avez bien là, si vous prenez les tréteaux d'une balance*

*droite gauche et l'aiguille, vous voyez bien là que certains ont envie de tirer l'aiguille dans un sens et que d'autres ont envie de tirer l'aiguille dans un autre sens »*⁴⁵⁶

Hervé Mariton, interrogé en avril 2000, établissait donc à l'époque un clivage gauche-droite entre la pratique individuelle du Chèque culture et sa pratique collective.

On peut rapprocher ces propos de ceux du Président de la Commission culture de l'époque au Conseil Régional, Amaury Nardone, qui va beaucoup plus loin dans cette notion de choix : *« c'est pour ça que je dis que c'est une politique qui est absolument innovante qui peut même, à certains égards complètement bouleverser la donne culturelle dans un pays, c'est qu'on rend le choix aux citoyens. On lui rend le choix de donner sa subvention, puisque je vous rappelle que lorsqu'un lycéen vient avec un chèque culture qu'il a acheté 50 francs, le coupon du chèque culture qui correspond au spectacle est ensuite renvoyé à la Région qui donne une part de subvention correspondant à cette place. »*⁴⁵⁷

Nardone ajoute que ce choix donné au citoyen permet à l' élu de ne pas avoir à s'immiscer dans la sélection d'œuvres à subventionner ou non : *« Donc le moyen, le seul moyen qui existe – et alors là on peut ... sauf l'attribution par un jeu de hasard des subventions, mais alors ça ce serait complètement stupide – le seul moyen de faire une politique culturelle dans laquelle le politique n'est pas un censeur, c'est de donner le choix au citoyen. C'est de donner le choix au citoyen de subventionner – pas d'acheter hein ! – de subventionner, l'institution culturelle, le spectacle, le musée, le bouquin même, puisque le chèque culture va jusqu'au livre, qu'il a envie de subventionner. »*

Le Président du Conseil Régional à l'époque du lancement du Chèque culture, Charles Millon, défini par tous les acteurs comme étant à l'origine de cette mesure, s'inscrit, sans le savoir (c'est en tout cas ce qu'il affirme lors de l'entretien), dans les pas de Milton Friedman et d'Eugene Steuerle en indiquant à la fois la notion de « *liberté du choix* » et de « *prescription/proscription* » que doit porter une politique utilisant un « *voucher* »⁴⁵⁸ : *« Ça a toujours été une de mes convictions d'éviter le saupoudrage des aides et à ce moment de les personnaliser, et la seule méthode pour pouvoir personnaliser une aide ou un concours, ce sont les chèques. Ça c'était sous l'angle du fond et de l'analyse pratique et théorique de comment une collectivité pouvait aider une personne dans son propre choix. Il fallait*

⁴⁵⁶ Entretien réalisé le 15 avril 2000 avec Hervé Mariton, consultable en annexe

⁴⁵⁷ Entretien réalisé avec Amaury Nardone, le 1^{er} mars 1999

⁴⁵⁸ Eugene Steuerle (dir), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institute, 2000

*concilier deux choses : premièrement on ne voulait pas que la collectivité impose son choix, et de deux on ne voulait pas que la personne ait une liberté totale d'utiliser l'aide, et à ce moment-là de pouvoir la détourner. Et quand on croise ces deux choses on arrive sur le chèque, qui permet à la personne de pouvoir choisir, puisque le chèque lui donne droit à x cinémas, x restaurants, x fabricants de panneau solaire. Mais la personne ne peut pas utiliser cet argent et le détourner. C'est à partir de ce moment-là que l'idée a germé dans les services et qu'est arrivé le système de chèque culture, qui permettait de respecter le choix des gens. »*⁴⁵⁹

Les acteurs politiques de l'époque, membres revendiqués des tendances les plus libérales de leurs mouvances politiques sont donc clairement sur une vision du chèque comme étant un instrument du libre-choix et permettant d'encadrer l'usage de la dépense publique en obligeant son bénéficiaire à le dépenser pour un usage bien précis, encadrant ainsi la liberté de choix de l'usager. Cela peut expliquer la forme et l'usage assez précis du chèque à l'époque de son lancement.

c. Caractéristiques du Chèque culture Rhône-Alpes

Le Chèque culture Rhône-Alpes, lancé en juin 1994, se présente en effet comme un carnet comptant quatre chèques au nom du lycéen. Au cours de l'année scolaire, il peut acquérir jusqu'à 3 chéquiers valables un an sur tout le territoire rhônalpin. Ainsi, pour 50 francs à l'époque, le lycéen achète son chéquier, composé :

- D'un Chèque Cinéma donnant droit à une entrée dans un établissement ayant signé une convention avec la Région
- D'un Chèque « *Festival spectacle* » donnant droit à une place, aussi bien au théâtre qu'à l'opéra, à un concert, à un spectacle de danse ou à un festival.
- D'un Chèque « *Musée-Exposition-Conférence* » donnant droit à une entrée dans un musée, une exposition ou à une conférence.

⁴⁵⁹ Entretien réalisé avec Charles Millon, le 8 mars 2010

- D'un Chèque Livre correspondant à un bon d'achat de 50 francs en librairie. Il permet l'acquisition d'un livre ou d'un autre type de support (CD Rom...)

d. Un chèque qui « sensibilise les sensibilisés » ?

Voulu comme un service payant, le Chèque culture Rhône-Alpes s'adressait à près de 300 000 lycéens (au fil des élargissements du public visé, on est passé en 1995 de 269 828 à 292 410 jeunes éligibles au dispositif). En observant les chiffres d'évaluations internes du Conseil Régional, on s'aperçoit des carences du dispositif :

D'abord, le pourcentage d'élèves ayant pris la peine de payer et commander un chéquier est très stable sur les trois premiers exercices (le chèque va ensuite changer de nature comme nous le verrons plus tard).

Tableau n°1 : évolution de la commande globale du chéquier⁴⁶⁰

Période	Population conventionnée	Nombre d'élèves ayant commandé un chéquier	%
1995-1996	269828	41203	15.27%
1996-1997	277646	39951	14,38%
1997-1998	292410	43394	14,84%

L'objectif affiché de « *susciter un désir* » est assez peu démontré par les statistiques et prête le flanc à la critique et notamment le procès en « *élitisme* », accusant le dispositif de « *sensibiliser les sensibilisés* »⁴⁶¹. Cette critique apparaît justifiée si l'on observe plus en détail les taux des commandes de chéquiers par type d'établissements :

⁴⁶⁰ Source interne au Conseil régional Rhône-Alpes : « Pourcentage du nombre d'élèves ayant accédé au Chèque culture sur population totale lycéenne conventionnée », *Direction du cadre de vie*, 24 septembre 1998

⁴⁶¹ Guy Saez, Arnaud Lacheret, « L'action culturelle de la région Rhône-Alpes sur la voie de l'autonomie » in *La Région, laboratoire politique*, Bernard Jouve, Vincent Spenlehauer, Philippe Warin, La Découverte, 2001, p 316

Tableau n°2 : nombre de commandes par nature d'établissement sur population lycéenne⁴⁶².

	Lycées généraux & techno	Lycées professionnels	Maisons familiales et rurales	Centre de formation d'apprentis
1995-1996	26%	6%	16.5%	4.5%
1996-1997	22.5%	6%	22%	6%
1997-1998	33.75%	9.57%	26.21%	7.58%

On observe ainsi sans réelle surprise que les lycéens généraux et technologiques commandent beaucoup plus de chèques culture que leurs homologues évoluant en lycées professionnels ou apprentis.

Le taux particulièrement élevé pour les Maisons Familiales et Rurales et lycées agricoles s'explique, d'après la Direction du cadre de vie du Conseil Régional Rhône-Alpes, par le fait que ces établissements sont souvent des internats et que la commande du chèque est parfois organisée par les enseignants de façon collective pour organiser des sorties culturelles groupées.

On observe cependant que le taux en plus forte progression est celui des élèves supposés les plus portés à l'accès à la culture de par leur formation. Les élèves apprenant un métier ou en situation d'apprentissage apparaissent nettement moins intéressés par l'achat du chèque ou par le « *désir* » de culture.

Ce côté « *élitiste* » du chèque apparaît renforcé lorsque l'on observe l'utilisation en fonction du type de chèque :

⁴⁶² Source interne au Conseil régional Rhône-Alpes, *Direction du cadre de vie*, 1998

Tableau n°3 : Répartition des utilisations par nature de sites culturels⁴⁶³ :

	Spectacle vivant	Musée	Cinéma	Librairie
1995-1996	26%	6%	61%	78%
1996-1997	34%	12%	80%	82%
1997-1998	35%	10%	74%	76%

Malgré une évolution plutôt encourageante de l'utilisation des chèques « *spectacle vivant* » et « *musée* », on note une utilisation toujours très importante des chèques présentés comme les plus « *consommeristes* » : le chèque « *cinéma* » et le chèque « *librairie* ».

Les acteurs politiques de la majorité régionale (UDF/RPR) de l'époque réfutent pourtant l'accusation de « *consommerisme* ». Hervé Mariton indique que « *Ceci est faux, elle [la politique culturelle du Conseil régional] n'est pas consommériste. Le reproche est adressé par certains, lorsque l'on parle du chèque culture. Consommériste, si cela veut dire que tel ou tel service culturel a un public, la seule existence d'un public ne suffit pas à qualifier une initiative culturelle.* »⁴⁶⁴

Amaury Nardone répond à cette accusation de consumérisme en justifiant ainsi le « *libre-choix* » laissé au public, tout en ayant des propos assez tranchés sur le milieu de la création culturelle : « *Alors évidemment c'est consommériste, parce que, c'est celui qui tient le billet d'entrée, c'est celui qui achète l'abonnement qui décide. Et ça c'est insupportable pour ces messieurs de la culture, parce que la plupart d'entre eux... il y en a beaucoup qui sont de qualité, il y en a beaucoup qui le sont moins parce que dans 50 ans on en aura oublié les trois quarts... alors dans 50 je suis gentil, si ça se trouve c'est dans 20 ans... Il leur est insupportable de penser que le public peut juger ce qu'ils font ! Insupportable ! Car ils sont dans l'histoire... de la musique machin, je ne sais pas... le chaînon manquant... et d'ailleurs il n'y a qu'eux qui le savent, et on verra bien ce qu'on verra plus tard etc.* »⁴⁶⁵

⁴⁶³ Source interne au Conseil régional Rhône-Alpes, *Direction du cadre de vie*, 1998

⁴⁶⁴ Entretien réalisé le 15 avril 2000 consultable en annexe

⁴⁶⁵ Entretien réalisé le 1^{er} mars 1999 consultable en annexe. Notons toutefois que cet entretien met en avant le chèque cinéma pour la simple raison que nous sommes un an après la sortie du film « *Titanic* » qui peut expliquer la très forte progression du chèque « cinéma » sur la période 1997-1998. L'opposition régionale de l'époque s'est servi notamment de cet exemple pour accuser le chèque culture de favoriser les grosses productions cinématographiques.

Amaury Nardone émet toutefois plus loin dans l'entretien une opinion un peu différente sur la présence de chèques destinés à attirer les lycéens qui seraient selon lui plus portés vers des produits destinés au grand public et, une fois le chéquier acheté, iraient peut être plus loin afin d'élargir leur horizon culturel : « *Alors la grosse accusation de consumérisme c'est que dans le chèque culture pour les lycéens, il y a le cinéma. Le cinéma, en fait au départ, nous l'avons mis pour une raison toute simple, c'était pour attirer les lycéens vers le chèque culture. Le chèque cinéma a servi d'appât pour les faire venir vers le livre, le musée, et le spectacle vivant.* »

2. Le chemin vers la carte...

a. Un chèque encouragé par l'Etat qui commence à faire des émules

Le débat sur l'efficacité du Chèque culture va faire rage durant les années 1998-2000, de la crise à la démission de Charles Millon et l'arrivée d'Anne-Marie Comparini (UDF) à la Présidence du Conseil Régional avec les voix de l'opposition de gauche. C'est à cette période que l'Observatoire des Politiques Culturelles lance la seule évaluation du dispositif, dont les résultats, parallèlement à la fin de la crise politique en Rhône-Alpes, vont contribuer à clore la polémique⁴⁶⁶, le chèque culture entrant progressivement dans le « *répertoire légitime des actions culturelles* »⁴⁶⁷.

D'autres régions vont alors mettre en place un tel dispositif dès 2001-2002 avec notamment le « *Tick'Art* » Ile de France et le Chéquier « *Ciné-Lecture* » en Provence-Alpes-Côte-D'azur en 2002-2003⁴⁶⁸.

⁴⁶⁶ Alain Pessin (dir), *Perceptions et usages du chèque culture en Rhône-Alpes*, Observatoire des Politiques Culturelles, 2000

⁴⁶⁷ Guy Saez, Arnaud Lacheret, *op.cit.* p.316

⁴⁶⁸ Ces informations sont issues de sources internes au Groupe Chèque Déjeuner, mais aussi d'entretiens menés avec les acteurs des services jeunesse des collectivités en question

Illustration n°1 : Couverture du Tick'Art Ile de France – Taille réelle

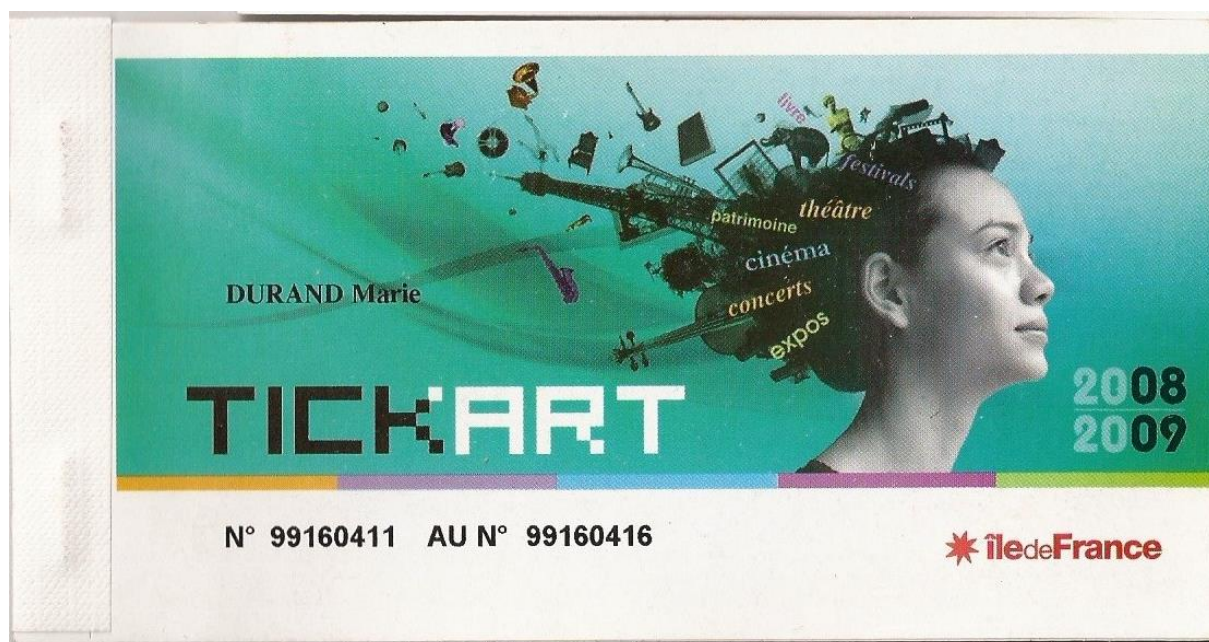


Illustration n°2 : Couverture du Chéquier Ciné Lecture PACA – Taille réelle



Enfin, l'Etat, à travers la « *circulaire sur l'emploi des crédits déconcentrés* » du Ministère de la culture, demande en 2000 aux Directions Régionales des Affaires Culturelles de soutenir ce type de mesure : « *Vous soutiendrez également la mise en place de dispositifs de «carte jeunes», de chèques vacances et de chèques d'accompagnement personnalisé. Cette politique tarifaire devra être accompagnée de mesures renforcées d'information et de sensibilisation des publics.*

Vous veillerez à ce que les établissements subventionnés ou conventionnés soient attentifs à l'objectif d'une ouverture accrue au plus grand nombre, que l'information sur leurs activités soit précise, simple et largement diffusée, qu'une permanence soit assurée dans les établissements ouverts au public, que l'accueil y soit adapté au public peu familiarisé avec ces lieux, que des fonctions de médiation culturelle soient assurées afin qu'ils puissent être reconnus comme des lieux de découverte et d'apprentissage. Vous compterez cet effort d'ouverture au nombre des critères d'évaluation de ces établissements.

L'action culturelle concerne la population dans toute sa diversité, et doit rompre avec des dispositifs qui segmentent excessivement les publics, tout en accordant une attention particulière à l'intégration des personnes les plus défavorisées. »⁴⁶⁹

Les premières et troisièmes régions de France, dont les exécutifs sont désormais socialistes, reprenant ce dispositif et le ministère de la Culture encourageant ses agents à le soutenir, le Chèque culture (ou plutôt les différents chèques qui allaient s'en inspirer) allait désormais être un outil à part entière de la politique culturelle des Conseils Régionaux, puis Généraux.

Notons toutefois que le Ministère ne reconnaît pas pleinement le dispositif rhônalpin puisqu'il n'évoque que des outils déjà existant, développés par l'Etat et encadrés par la loi : les Chèques d'Accompagnements Personnalisés et le Chèque vacances. Le fait que l'exemple rhônalpin ne soit pas cité et que d'autres outils soient suggérés n'a toutefois pas empêché les Conseils Régionaux Ile de France et Provence Alpes Côte d'Azur de créer des dispositifs très similaires au Chèque culture Rhône-Alpes.

Parallèlement à la création des chèques régionaux inspirés du Chèque culture Rhône-Alpes, le public va voir arriver des chèques culturels développés par d'autres types de collectivités. Ainsi, le Chèque culture du Var, sur lequel nous reviendrons, est créé en 1999 et est le premier d'une série de chéquiers départementaux calqués sur le modèle rhônalpins.

⁴⁶⁹ Ministère de la culture et de la Communication, *Bulletin officiel* n°117, janvier-février 2000, p. 10

Illustration n°3 : Couverture du Chèque Culture Var



b. L'évaluation de 2000 et les « effets » du Chèque culture

Qualitativement, l'une des seules sources disponibles semble être l'évaluation publiée en 2000⁴⁷⁰. L'objectif de cette étude est avant tout de dépasser les données techniques et chiffrées traditionnellement données par les services de la Région pour se concentrer sur les logiques conduisant à l'achat et à l'utilisation du Chèque culture. Plus clairement, il s'agissait de vérifier si l'usage du chèque pouvait modifier la pratique culturelle de son bénéficiaire. Cette étude passait forcément par une analyse de la perception de la notion de culture chez les lycéens.

Plusieurs effets ont été analysés :

- *Le renforcement de pratiques déjà existantes.* Cet effet, assez prévisible selon les auteurs, revêt plusieurs significations : d'abord on assiste à un renforcement de pratiques culturelles plus ou moins déjà développées qu'il s'agisse du visionnage de grandes productions cinématographiques ou de formes plus « *savantes* » de la culture, chez les publics déjà sensibilisés. Sabine Lacerenza⁴⁷¹ entrevoit toutefois une forme de renforcement des pratiques avec le développement d'un certain éclectisme : « *C'est ainsi que plusieurs lycéens amateurs de littérature se sont enthousiasmés pour le*

⁴⁷⁰ Alain Pessin (dir), *Perceptions et usages du chèque culture en Rhône-Alpes*, Observatoire des Politiques Culturelles, 2000

⁴⁷¹ Sabine Lacerenza, « L'impensé des études sur les effets des politiques de tarification - L'exemple du chèque culture en région Rhône-Alpes », in Olivier Donnat, Sylvie Octobre (dir), *Les publics des équipements culturels – Méthodes et résultats d'enquêtes*, Paris, Ministère de la Culture et de la Communication, Département des Études et de la Prospective, collection Les Travaux du DEP, 2001

théâtre en raison de la découverte qu'ils en ont faite, le plus souvent lors de sorties de classes ou de sorties familiales, grâce au chèque culture. »

- *La création de pratiques culturelles* : le premier effet du chèque semble être de libérer la consommation culturelle, chez le lycéen attiré par la culture, mais dont le budget est limité, « *l'utilisation du Chèque culture est alors vécue comme une véritable révélation* »⁴⁷². Parallèlement, et c'est un élément qui revient beaucoup par la suite, l'utilisation du Chèque culture permet également de transformer une pratique jusqu'alors contrainte (effectuée au sein du lycée dans le cadre d'une sortie obligatoire ou alors en famille) en une pratique individuelle ou groupale, provoquant ainsi un premier pas vers l'autonomie du jeune : en lui laissant le choix de ce qu'il veut faire, en respectant sa volonté, on le rend plus autonome.
- *Les effets symboliques* : la perception par le jeune de la culture, d'après les auteurs de l'évaluation, devient beaucoup plus accessible et démocratique. Le fait que l'offre culturelle soit matérialisée permet d'avoir un « *effet moteur qui dépasse sa valeur économique* ».
- *Les effets atypiques* : les auteurs mentionnent, suite aux nombreux entretiens qualitatifs qu'ils ont pu avoir avec des jeunes usagers du chèque, des effets inattendus qui ne doivent pas être négligés lorsque l'on met en place une telle politique : risque de conflit familial lorsque la culture est perçue comme « *élitiste* » et que le jeune choisit toutefois d'y accéder à l'aide du chèque, risque, à l'inverse, de consumérisme chez le jeune dont la famille a privilégié les formes de culture « *élitistes* », risque du rejet du chèque pour certains jeunes pour qui « *trop d'invitations tuent l'invitation à la pratique culturelle* »⁴⁷³.

⁴⁷² Alain Pessin, *op.cit.* p 173

⁴⁷³ Sabine Lacerencza, *op.cit.* p 175

L'évaluation de 2000 conclura toutefois en indiquant que le chèque est une réussite, notamment parce qu'il procure une indépendance symbolique au bénéficiaire, qu'il permet de multiplier les sorties culturelles et de faire des découvertes mais aussi parce que sa notoriété est importante. Les nombreuses appropriations symboliques qu'en font les jeunes peuvent, et nous y reviendrons, en faire également un véritable outil de communication pour la collectivité qui l'utilise.

3. Genèse et développement de la carte M'RA

a. De nouveaux chèques pour une carte

La nouvelle majorité dirigée par Anne-Marie Comparini (UDF opposée à l'ancienne majorité de Charles Millon) avec un soutien appuyé de la gauche, va profiter du succès de cette politique publique souligné notamment par l'évaluation, pour créer un « *Chèque sport* » qui complétera le Chèque culture, offrant un avantage pour les jeunes souhaitant faire l'acquisition d'une licence sportive.

Cet avantage sport inspirera quelques mois plus tard le Conseil général de l'Isère, qui lance alors le « *Chéquier jeune Isère* », cumulant les deux avantages « *culture* » et « *sport* ».

En 2002, répondant à un besoin politique à deux ans du renouvellement électoral des Conseils Régionaux, la majorité d'Anne-Marie Comparini met en place une aide individuelle à l'acquisition des manuels scolaires.

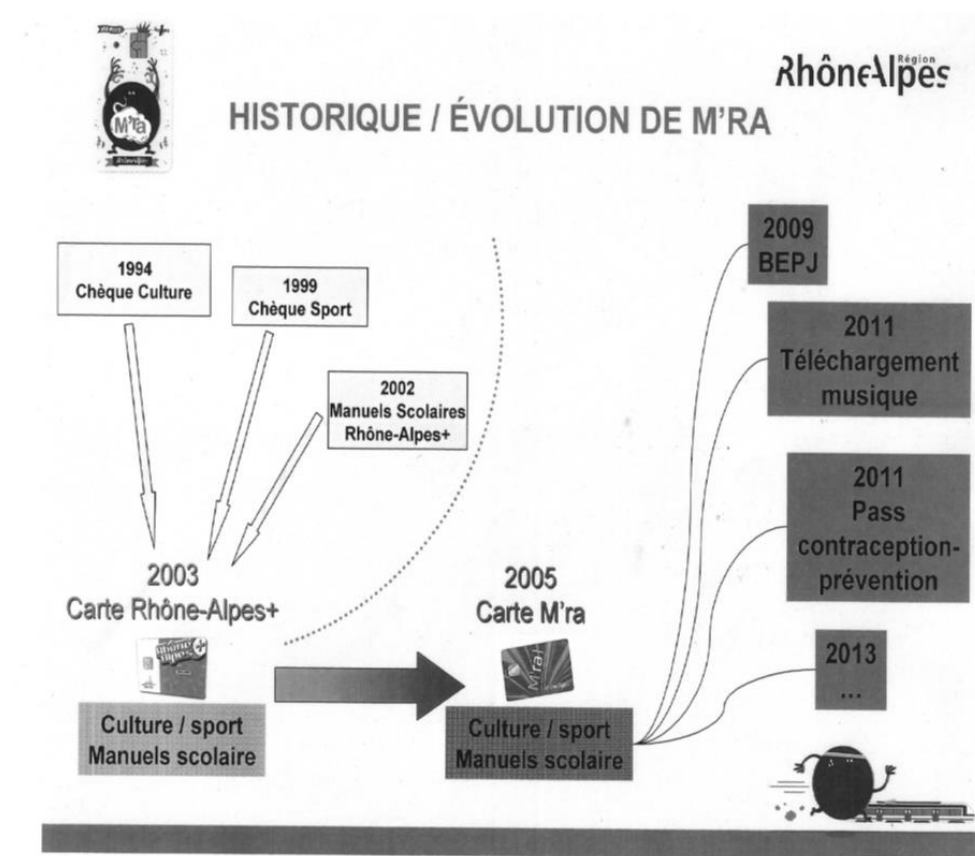
La Région Rhône-Alpes n'est cette fois-ci plus pionnière, puisque les Région Centre (1998), Haute Normandie (1999), Provence-Alpes-Côte-d'azur (2000) et Ile de France (2001) ont déjà mis de telles aides en place.

b. Une filiation avec le Chèque culture revendiquée par la nouvelle majorité

L'existence de ces trois dispositifs rhônalpins destinés à un même public et l'approche des élections, vont décider la majorité régionale à créer un outil destiné à « *abriter* » ces trois aides. C'est la naissance de la carte « *Rhône-Alpes +* » en 2003 qui sera rebaptisée « *carte M'RA* » en 2005 suite à l'arrivée d'une nouvelle majorité dirigée par le socialiste Jean-Jack Queyranne.

Le document ci-après, réalisé par la Direction du service jeunesse à destination des élus en 2012 montre que, symboliquement, la continuité entre le dispositif du Chèque culture et les derniers développements de la carte M'RA est tout à fait reconnue et revendiquée au Conseil Régional Rhône-Alpes. Les entretiens menés avec les différents acteurs vont exactement dans le même sens.

Schéma n°1 : Historique/Evolution de M'RA⁴⁷⁴



Ainsi Sarah Boukaala, Conseillère régionale déléguée à la jeunesse ayant en charge le pilotage politique de la Carte M'RA le mentionne clairement : « *Au départ, c'est la traduction d'une politique d'aide aux lycéens, au début pour moi, M'RA, c'est l'aide à la gratuité des manuels scolaires et un chèque culture qui existait au préalable. Au fur et à mesure, c'est un outil qui se développe... Mais au début, l'objectif, c'est vraiment, au sein de la Région depuis fort longtemps, même avant les mandats du Président Queyranne, d'assurer la quasi gratuité des manuels scolaires pour les lycéens et de faire une offre culturelle par un chèque. Au*

⁴⁷⁴ Document interne publié par le service jeunesse du Conseil Régional Rhône-Alpes, 2012

début, c'est vraiment né de ça et aujourd'hui, je crois qu'on est dans une phase où ça devient un vrai outil de la politique jeunesse de la Région. »⁴⁷⁵

Illustration n°4 : Exemple de Carte M'RA



c. Du « libre-choix » à l'autonomie

Il est ainsi acquis que la carte M'RA, que l'on pourrait définir comme un chèque au sens de « voucher » destiné à financer la quasi-totalité des aides individuelles versées aux jeunes rhônalpins, est l'héritière directe du Chèque culture. Sa filiation néolibérale, assumée par ses créateurs comme nous l'avons constaté lors des entretiens, n'est pas tout à fait abandonnée puisque de nombreuses caractéristiques du « voucher » sont reprises dans les propos des acteurs interrogés.

Le champ lexical a toutefois changé puisqu'ils ne parlent souvent plus de « libre-choix » de façon spontanée, mais davantage d'« autonomie du jeune », d'« initiative », d'« épanouissement » : « l'engagement citoyen, le soutien à l'initiative jeunesse et l'aide à l'autonomie qui passe aujourd'hui par la carte M'RA, sachant que je crois que la carte M'RA c'était au début vraiment un outil très « lycées » avec les manuels scolaires, ensuite on est passé au développement personnel, avec l'accès à la culture, l'accès aux loisirs, l'accès aux

⁴⁷⁵ Entretien avec Sarah Boukaala mené le 27 septembre 2012 consultable en annexe

sports, et aujourd'hui, depuis le pass contraception prévention, à la santé. » ajoute Sarah Boukaala plus loin.

On est assez proche, en lisant les propos de l'élue de ce que l'on trouve dans la communication institutionnelle du Conseil régional sur la carte M'RA.

Dans une tribune publiée dans le magazine institutionnel du Conseil régional, Sarah Boukaala indique en effet que « *nous [la Région] voulons poursuivre et amplifier l'accès des jeunes à l'autonomie. Se déplacer, se loger, se former, partir à l'étranger, s'engager, se responsabiliser : voilà ce qui constitue l'autonomie* »⁴⁷⁶.

C'est également dans ce même numéro que le Président Jean-Jack Queyranne parle de « *chemin de l'indépendance* » dans son édit⁴⁷⁷.

Les services régionaux en charge de la gestion de la Carte M'RA sont également dans le même état d'esprit. Ainsi, Patrick Darnaud, Responsable de l'unité Carte M'RA au sein du service jeunesse, revient à plusieurs reprises sur la notion de liberté et de libre-choix donné par la carte au jeune rhônalpin en développant un argumentaire très proche de la notion de « *voucher* » développé par Milton Friedman voire de celle de « *cultural voucher* » d'Alan Peacock⁴⁷⁸ : « [...] *il y a avant tout la liberté qu'on laisse au jeune d'utiliser ou non sa carte auprès du partenaire de son choix, [...] Par rapport au reproche sur le fait que les jeunes votent avec leurs pieds ou qu'ils décident de subventionner tel ou tel établissement, c'est vrai, mais c'est un acte d'autonomisation du jeune, vraiment pour le laisser libre de choisir. Par ailleurs les structures culturelles sont aussi soutenues par la Région, donc il n'y a pas que ça, tout ne repose pas là-dessus, heureusement, le sport aussi est soutenu au niveau des ligues, par la Région, donc, on va dire que c'est un plus. Effectivement, il y a un soutien à des secteurs, au secteur de la librairie, des secteurs économiques, mais c'est effectivement le jeune qui décide à qui il va attribuer cette aide.* »⁴⁷⁹

Ainsi, l'argument du libre-choix est très important et se retrouve assimilé à la notion d'autonomie du jeune : on rend le jeune autonome en lui permettant de choisir.

⁴⁷⁶ Sarah Boukaala, « Permettre aux jeunes d'être plus autonomes », *Rhônealpes*, n°26, automne 2012, p.3

⁴⁷⁷ *Op.cit.* p.2

⁴⁷⁸ Peacock évoque le chèque culture pour la première fois dans : Alan Peacock, «Public Patronage and Music : an Economists View », *Three Banks Review*, Mars 1968 puis à de nombreuses autres reprises.

⁴⁷⁹ Entretien avec Patrick Darnaud réalisé le 8 octobre 2012, consultable en annexe

Cette philosophie se retrouve chez le Directeur adjoint du service Jeunesse au Conseil Régional, Thomas Senn pour qui *« ce qui est intéressant en terme de politique jeunesse, c'est qu'on est sur une carte du lycéen avec les manuels scolaires, qui s'est développée sur une carte d'épanouissement des jeunes, pour le coup, là, d'un support pour une politique publique, je dirais très commune, l'aide aux manuels scolaires. On a décidé d'y ajouter des dispositifs liés à une politique jeunesse, autour de la culture et du sport et puis progressivement, c'est une carte qui peut avoir vocation à tendre vers une carte de l'autonomie du jeune, c'est-à-dire qui peut servir comme on a commencé à le faire à ce que le jeune soit acteur de son parcours d'autonomie, donc on voit que le pass contraception, est vraiment dans une approche qui est très propre au jeune, qui est très intime et qui est contributeur de l'évolution de son parcours »*.⁴⁸⁰

Le changement de vocabulaire, où l'on passe des mots particulièrement connotés de « libre-choix », de « liberté », aux notions « d'épanouissement » ou « d'autonomie », signifie cependant que la filiation libérale de la carte M'RA n'est certes plus revendiquée, mais que les arguments développés par les acteurs, tant en terme politiques qu'économiques, sont toujours sensiblement les mêmes que ceux développés par les chercheurs ayant étudié le « voucher » anglo-saxon.

Il aurait en effet été surprenant, compte-tenu de l'orientation politique de l'exécutif au Conseil Régional Rhône-Alpes, que les acteurs actuellement en charge de la carte M'RA revendiquent ouvertement une politique néolibérale comme ont pu le faire les créateurs du Chèque culture Rhône-Alpes.

Amaury Nardone, interrogé de nouveau en 2010, estime que, la nature du chèque a certes changé avec l'arrivée de la nouvelle majorité socialiste mais que cette dernière n'a pas pu le supprimer et n'a fait que l'aménager en le rendant gratuit par exemple.

Il s'agirait donc pour lui d'une victoire du libéralisme : *« Je pense que la liberté est dévastatrice, et qu'en fait, si vous êtes lycéen à Mâcon et que vous connaissez un lycéen juste de l'autre côté dans le Rhône qui a un chèque culture, évidemment, vous ne comprenez pas pourquoi vous ne l'avez pas et pourquoi, à vous on n'offre pas ce choix-là, et donc compte tenu de ce que j'ai dit par ailleurs, c'est à dire que je pense que ça simplifie la vie du politique parce qu'il n'a plus à opérer le choix du destinataire final des subventions – je parle spécifiquement du Chèque culture – il est évident que c'est un outil qui a été mis en place*

⁴⁸⁰ Entretien avec Thomas Senn réalisé le 20 mars 2013, consultable en annexe

partout. C'est pour ça que je disais il y a 10 ans qu'il serait généralisé, c'est à dire que, enfin une fois que vous l'avez, c'est tellement évident que ça devait être fait comme ça que ça ne peut qu'être fait comme ça partout. Alors moi après je considère que c'est un outil libéral puisque c'est un outil qui par définition est non interventionniste, [...] oui je pense que c'est l'effet dévastateur de la liberté, c'est à dire que les systèmes équitables sont toujours préférés aux systèmes égalitaires, qui sont par nature inéquitables. »⁴⁸¹

Si l'outil « *carte M'RA* » est clairement présenté comme la suite logique du Chèque culture Rhône-Alpes en tant qu'outil individuel destiné aux jeunes en vue de les conduire à l'autonomie, vers un épanouissement individuel, on retrouve le même type de discours chez les acteurs gestionnaires de dispositifs du même type dans d'autres collectivités.

La direction du service jeunesse, en Provence-Alpes-Côte-d'azur évoque le « *chéquier ciné-lecture* » régional comme le seul outil qui s'adresse individuellement aux jeunes : « *Juste ce que je voudrais préciser, je pense que, si vous voulez, ça c'est vraiment une aide directe au jeune pour son ouverture à la culture, mais vraiment, c'est très individuel, c'est une aide, comment dire... [...] Donc je pense que c'est plus dans ce sens-là que c'est proposé par rapport aux autres dispositifs proposés aux jeunes... qui sont au travers des lycées, vous voyez, d'une action plus éducative, que celle-ci qui est un peu plus individuelle... enfin, à mon avis, donc, je n'ai jamais eu de discussion là-dessus, mais ma manière de percevoir les choses, c'est que là on s'adresse à la personne elle-même, au jeune lui-même, alors que les autres aides passent par des événements organisés par l'établissement, ou par les centres régionaux d'information jeunesse... voilà. C'est pour ça que je dis que là, l'entrée, elle est « jeune », elle est « bénéficiaire » directement. »⁴⁸².*

⁴⁸¹ Entretien réalisé le 10 février 2010 avec Amaury Nardone, consultable en annexe

⁴⁸² Entretien réalisé avec le service Jocelyne Giamportone 11 février 2010, consultable en annexe.

Chapitre 10 - Jeux d'acteurs et dépendance au chemin autour de la Carte M'RA

1. La carte M'RA comme successeur du Chèque culture

a. Un changement de support pour une meilleure visibilité ?

Le changement de support en Rhône-Alpes avec le tournant de 2003 et la création de la carte « *Rhône-Alpes +* » qui deviendra la carte M'RA en 2004 (pour un lancement effectif en 2005) apparaît aux yeux des acteurs interrogés à la fois comme un changement majeur tout en étant identifié comme une suite logique du dispositif. La Carte M'RA est gratuite pour un public qui est à peu de choses près le même que celui de son ancêtre le Chèque culture.

Le Conseil Régional a conservé le public lycéen sous toutes ses formes, ainsi que les centres de formation d'apprentis, l'enseignement agricole et a ajouté les établissements de formation artistique, les Institut Médico Educatif et professionnels, les jeunes effectuant leur service civique ainsi que les missions locales. Ce public nouveau représente toutefois des sommes relativement faibles en termes de subventions attribuées et remboursées et un public peu nombreux.

Dans son bilan de la campagne 2011-2012 de la carte M'RA, le Conseil Régional estime en effet à 159 000 € les sommes remboursées pour la totalité des utilisateurs qui n'étaient pas couverts par le Chèque culture sur un total de 27,4 millions d'euros soit moins de 0,5% du montant total des subventions versées (le montant des remboursements effectués est calculé hors coût de fonctionnement du dispositif).

La Carte M'RA n'a donc pas connu d'inflation particulière au niveau du public ciblé puisque de 292 410 jeunes⁴⁸³ potentiellement acquéreurs du Chèque culture en 1998, on se retrouve avec un public de 293 585 utilisateurs de la carte⁴⁸⁴.

⁴⁸³ Source interne au Conseil régional Rhône-Alpes : « Pourcentage du nombre d'élèves ayant accédé au Chèque culture sur population totale lycéenne conventionnée », *Direction du cadre de vie*, 24 septembre 1998

Le principal changement opéré par le passage du chèque à la carte est donc son coût puisque le chèque coûtait 50 francs au bénéficiaire quand la carte M'RA est gratuite.

Au plus fort de son essor, seuls 15% des lycéens commandaient un Chèque culture tandis que 97% des lycéens (tous types d'établissement) commandent la Carte par internet. L'impact en termes de visibilité est très important et cet aspect est souligné par les acteurs administratifs et politiques.

On retrouve dans leurs propos une nuance assez forte entre la notion de « *communication* » utilisée de façon péjorative au sens « *électoral* » et la nécessaire communication institutionnelle de la Région que l'on peut également qualifier de « *visibilité de l'action publique* » sur laquelle nous reviendrons. Cette nuance est explicitée par la Conseillère déléguée à la jeunesse :

*« Moi ce que je peux répondre, sur la communication, en politique, de toute façon, quand on met 25 millions d'euros de budget sur un outil, ce n'est pas 25 millions d'euros de communication, le budget communication, je crois qu'il ne dépasse pas 12000 euros pour une nouvelle campagne de communication globale avec une nouvelle mascotte etc., donc là-dessus je suis très claire, les avantages, c'est 23 millions si l'on enlève la communication et les frais de gestion, ces avantages-là sont utilisés par les jeunes etc. on ne fait pas de la communication... après, qu'on utilise... qu'on valorise la Région par le biais de la carte MRA, oui, mais ça j'assume complètement, c'est-à-dire qu'effectivement, c'est... être élu dans une collectivité, qui a 2,4 milliards de budget, mais pour autant, que les citoyens lambda ne sachent pas du tout ce que fait cette collectivité je ne crois que ce soit tellement mieux non plus. »*⁴⁸⁵

Au niveau administratif, la notion de communication est davantage intégrée dans le discours. Ainsi Thomas Senn, Directeur adjoint du Service Jeunesse (qui englobe principalement la gestion de la carte M'RA) répond ainsi spontanément à la question sur l'utilité pour le jeune rhônalpin de la carte M'RA :

« Pour la Région, c'est un outil d'identification de politique régionale, et pour le jeune c'est... pour ça il faudrait mener aussi des études spécifiques, mais dans l'idéal il faudrait que ce soit un outil d'appartenance culturelle à l'entité régionale, maintenant ça c'est un vœu

⁴⁸⁴ Source interne au Conseil régional Rhône-Alpes : « Carte M'RA, Bilan 2011-2012 », *Unité M'RA, Service jeunesse*, novembre 2012

⁴⁸⁵ Entretien réalisé le 27 septembre 2012, consultable en annexe

*pieux... l'objectif c'est qu'il identifie la Région comme structure qui va soutenir son développement personnel. Est-ce que l'objectif est atteint, est-ce que la Région est bien identifiée ? On va dire qu'on peut l'espérer. »*⁴⁸⁶

b. Le débat autour de la gratuité.

La notion de développement personnel et d'autonomie n'est pas immédiatement identifiée par les acteurs lors des entretiens, la carte est d'abord vue comme un outil « *d'appartenance culturelle* » et « *d'identification* ».

On peut néanmoins comprendre que la notion d'identification soit davantage relevée par les acteurs au regard du nombre très important de bénéficiaires : la quasi-totalité des lycéens ont un contact avec le dispositif qui n'est cependant pas toujours utilisé par ceux qui font la démarche de l'acquérir : ainsi seuls 92,4% des porteurs de cartes ont utilisé au moins un des avantages qu'elle contient.

Ce taux, qui peut apparaître élevé, est en fait curieux car la carte permet aux lycéens de payer leurs manuels scolaires, ce qui, théoriquement, devrait donc impliquer son utilisation automatique. On se retrouve peu ou prou dans le cas d'un non recours à un droit social dans le sens décrit par Philippe Warin⁴⁸⁷ qui identifie un « *volant incompressible* » de 10% des bénéficiaires potentiels n'utilisant pas un droit qui leur est pourtant dû⁴⁸⁸. Si l'on considère que 3 % des lycéens rhônalpins ne commandent même pas la carte et que 7,6 % de ceux qui la commandent ne l'utilisent même pas pour l'avantage qui normalement est une obligation scolaire (acheter ses livres), on tombe exactement sur ce chiffre.

L'autre impact de la généralisation de la distribution de la carte M'RA devrait porter sur l'usage de ses avantages culturels. Pour 2011-2012, les types de subventions culturelles allouées sont sensiblement les mêmes qu'à l'époque du Chèque culture, ce qui rend plus facile les comparaisons. On retrouve donc :

- Un avantage « *cinéma* » avec 5 places de cinéma dans les salles et festivals partenaires (avec une participation d'un euro par entrée)

⁴⁸⁶ Entretien réalisé le 20 mars 2013, consultable en annexe

⁴⁸⁷ Philippe Warin, *L'Accès aux droits sociaux*, PUG, 2007

⁴⁸⁸ « *On retrouve de manière systématique et significative, un volant incompressible, au moins 10%, de personnes qui ne recourent pas à un droit donné.* » : interview de Philippe Warin dans « Le Canard Social », 19 septembre 2011

- Une participation de 30 euros pour des spectacles, des concerts et des festivals,
- Une aide de 8 euros (qui correspond à l'aide de 50 francs de l'époque) pour l'achat d'un livre « *loisir* » (il faut comprendre un livre qui ne soit pas un livre scolaire),
- Un accès gratuit, permanent aux musées, centres d'art, sites patrimoniaux et lieux de Mémoire,
- 10 titres de musique téléchargeables sur une plateforme partenaire.

Mis à part la musique en ligne⁴⁸⁹ qui est une nouveauté liée aux évolutions technologiques, les avantages du Chèque culture des années 1990 existent toujours sous des formes ayant légèrement évolué mais couvrant les mêmes domaines.

Même si presque 20 années se sont écoulées, et, surtout, que le dispositif est désormais gratuit, il est toujours possible de comparer les taux d'utilisation des avantages culturels entre les deux dispositifs qui se sont succédés.

Tableau n°1 : Comparaison du taux d'utilisation des avantages culturels du dispositif rhônalpin

	Spectacle vivant	Musée⁴⁹⁰	Cinéma	Librairie
1997-1998	35%	10%	74%	76%
2011-2012	27%	9%	40%	41%

La comparaison avec l'avantage « *librairie* » est peut-être un peu plus complexe. On peut en effet émettre l'hypothèse (non vérifiée) que les chèques de ce type pouvaient être utilisés pour

⁴⁸⁹ Il faut toutefois noter que le Chèque livres pouvait être utilisé pour acheter des disques

⁴⁹⁰ Le chèque « *musée* » est rebaptisé « *art et savoir* » dans la version « *M'RA* »

acheter les livres scolaires dont l'acquisition n'était pas subventionnée par le Conseil Régional avant l'année 2003.

Cependant, là où le Chèque culture n'était acquis que par 40 000 bénéficiaires environ (si l'on se réfère aux chiffres de 1995-1998), la carte M'RA l'est par 293 585 jeunes en 2011-2012.

Même si le taux d'utilisation est en baisse significative, le public touché est beaucoup plus important. On retrouve également, ce qui était prévisible au vu des constatations déjà effectuées à propos du Chèque culture, une utilisation moins importante dans l'enseignement professionnel et agricole que dans l'enseignement général.

Toutefois, les écarts d'utilisation pour le spectacle vivant ou le cinéma montrent que le fait de donner gratuitement accès au dispositif peut avoir une influence sur son taux d'utilisation. Amaury Nardone, estime que le fait de rendre ce soutien à la demande gratuit en altère la nature qui est de responsabiliser le bénéficiaire.

« Une des raisons de l'utilisation du chèque c'est qu'il était payant, une fois que vous l'avez acheté 50 francs – enfin mettons qu'il coûte 10 euros aujourd'hui, [...] il y a peut-être des gosses qui ont de l'argent à ne plus savoir qu'en faire, mais je ne pense pas qu'ils courent les rues tant que ça, une fois que vous l'avez acheté, il faut l'utiliser ! Donc c'est, si vous voulez, c'est très intéressant sur le plan de la responsabilité personnelle, c'est que l'enfant se crée une nécessité. Une nécessité positive, pas la nécessité de faire une connerie, une nécessité positive, lire, aller au cinéma, enfin peu importe, se distraire, se cultiver... »

Donc vous voyez, vous voyez comme la démarche est positive, c'est à dire que le gamin il réfléchit, il se dit « est-ce que je mets un peu de mon argent de poche dedans ? Oui » et une fois qu'il l'a mis, il se dit « bon, il faut que je le fasse ». Voilà.

Alors qu'on lui donne, là pour le coup, pfff... Non. Je pense que pour une activité facultative, ça n'est pas... pédagogiquement ce n'est pas bon, parce que ça laisse encore entendre, ça surabonde au mythe de l'Etat et des collectivités qui de toute façon seront toujours là pour suppléer à nos besoins les plus élémentaires etc. »⁴⁹¹

Charles Millon émet le même type de critiques sur la gratuité en utilisant toujours l'argument de la déresponsabilisation du jeune :

⁴⁹¹ Entretien réalisé le 10 février 2010 consultable en annexe

« On voulait responsabiliser les gens au départ, on voulait leur apprendre à se rendre compte de combien coûtait le service public. Aujourd'hui il devrait y avoir des personnes qui gèrent leur chèque. Leur montrer que ce qu'on leur donnait avait de la valeur. Qu'avec un chèque acheté 10 ils pouvaient avoir 90 voire 100 de prestations, ils se rendaient compte de tout ce que la collectivité proposait. Tout ce qui est gratuit ne vaut rien. »⁴⁹²

A cette exception près, on retrouve dans les discours des membres de l'ancienne majorité des arguments semblables à ceux des élus socialistes d'aujourd'hui puisque l'objectif du chèque est, pour eux, de développer « l'autonomie » du jeune grâce au libre-choix d'utilisation pour les bénéficiaires.

La gratuité n'apparaît que secondaire dans les propos de l'exécutif actuel. L'essentiel, lorsque l'on compare la carte « M'RA » à son prédécesseur en papier, est que la nature de l'outil est la même mais qu'il englobe davantage de politiques et d'aides différentes. Le Conseil Régional se retrouve donc ici prisonnier d'un outil créé en 1993-1994.

2. La Carte M'RA et le chemin de dépendance

a. Jeux d'acteurs et chemin de dépendance

La notion de dépendance au chemin ou « *path dependence* » peut s'appliquer à l'outil « chèque » tel qu'on le retrouve au sein du Conseil Régional Rhône-Alpes. Cette notion de politique publique a été popularisée en France par l'importation des travaux de Paul Pierson⁴⁹³.

Elle est en fait beaucoup plus ancienne puisque Walter Powell et Paul DiMaggio ont commencé à étudier le fait que les institutions en venaient à toute se ressembler, en se copiant les unes et les autres par le biais de trois mécanismes : l'isomorphisme coercitif, l'isomorphisme normatif et l'isomorphisme mimétique⁴⁹⁴.

⁴⁹² Entretien réalisé le 8 mars 2010, consultable en annexe

⁴⁹³ Paul Pierson, « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *American Political Science Review*, n°94, p 251-267, 2000

⁴⁹⁴ Walter Powell, Paul DiMaggio, « The Iron-Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field », *American Sociological Review*, n°48, avril 1983, p 147-160

Pour les auteurs, les acteurs au sein des institutions, et l'on peut émettre l'hypothèse que le dispositif « *carte M'RA* », ou plutôt le paiement des aides à la jeunesse par chèque en Rhône-Alpes peut en constituer une, ont des intérêts particuliers dans la création et le maintien en place de structures institutionnelles qui préservent leurs intérêts. Ces institutions constituent notamment des dispositifs qui structurent l'interaction humaine tout en réduisant l'incertitude.

Walter Powell, dans un ouvrage de 1991 précisera d'ailleurs que les choix initiaux sont cruciaux car ils déterminent, ou au moins contraignent les choix politiques ultérieurs⁴⁹⁵. En l'occurrence, appliqué à la politique jeunesse du Conseil Régional Rhône-Alpes, cela signifierait que le choix initial fait par Charles Millon de lancer le Chèque culture en 1993 aurait déterminé la suite des choix effectués en termes de politique jeunesse.

Cette dépendance au chemin issue d'un choix initialement pris par une majorité opposée correspond parfaitement au discours des acteurs sur le sujet. Ainsi, Patrick Darnaud, Directeur de l'Unité M'RA évoque davantage un « *savoir-faire* » acquis par la direction de la jeunesse qu'il faut savoir faire fructifier :

*« On a un travail de veille quotidien sur l'outil, de travail avec le prestataire, donc je dirai qu'il y a des choses auxquelles on réfléchit dans le cadre du futur marché, puisqu'on est à un an du renouvellement donc on va procéder à la rédaction du nouveau marché, il y a certainement des choses, on va certainement imaginer de nouvelles choses, il y a la réflexion autour de l'autonomie des jeunes, donc peut-être au niveau de l'offre, on va réfléchir à ça, on est aussi à se demander si finalement la carte M'RA ne pourrait pas être le support d'autres aides individualisables à la Région, il y a notamment tout ce qui est bourses à la mobilité au niveau enseignement supérieur, donc on va dire qu'on a un savoir-faire au niveau de M'RA qui pourrait permettre de faire des économies d'échelle ailleurs. Donc il y a une note de Sarah Boukaala qui est partie au Président, cosignée par la Vice-Présidente en charge des lycées, justement en suggérant d'aller au-delà, en allant dans la direction de l'aide à l'autonomie des jeunes, en proposant aussi d'intégrer éventuellement les autres aides, de profiter du savoir-faire M'RA pour intégrer d'autres dispositifs de la région. »*⁴⁹⁶

⁴⁹⁵ Walter Powell, Paul DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, 1991

⁴⁹⁶ Entretien avec Patrick Darnaud réalisé le 8 octobre 2012, consultable en annexe

Dorénavant, si l'on en croit le service jeunesse, la dépendance à l'outil apparaît donc nettement puisque toutes les aides à la jeunesse sont amenées à s'intégrer au sein du dispositif M'RA.

C'est en ce sens qu'il faudrait interpréter l'intégration de l'aide à l'acquisition de licences sportives en 1999, de manuels scolaires en 2002, de la Bourse d'équipement professionnel des apprentis en 2009, de la possibilité de télécharger de la musique en 2011 et enfin du « *Pass contraception* » en 2012.

Cette idée de concentrer l'ensemble de la politique jeunesse dans l'outil « *carte M'RA* » est également présente chez le Directeur adjoint du service jeunesse :

*« Moi à terme je serais assez favorable à ce que pour les jeunes, tout ce qui touche aux aides individuelles soit regroupé parce que ça permettrait aux jeunes d'avoir un guichet unique – c'est ce qu'ils attendent tous - c'est de savoir que « j'ai droit à un certain nombre de mesures qui sont toutes identifiées, rassemblées sur une unité de dispositif » pour moi ça a du sens, mais il faut bien veiller à ce que ce qu'il n'y ait pas... à ne pas déshumaniser, je dirais l'action publique. »*⁴⁹⁷

On la retrouve enfin chez Sarah Boukaala pour qui l'enjeu est maintenant de savoir ce qui va pouvoir s'intégrer dans la carte M'RA :

*« On va passer d'une carte lycéens pour le développement personnel à une carte « autonomie » pour toute la jeunesse de Rhône-Alpes, en tout cas, c'est l'ambition : c'est à la fois se dire qu'aujourd'hui, on a un ensemble de dispositifs et d'aides pour la jeunesse et on est d'ailleurs en phase de réflexion pour voir quelle autre type d'aide, par exemple des aides à la mobilité de la Région Rhône Alpes comme les bourses Explora... quel autre type d'aides on pourrait passer par M'RA et se dire aussi que la carte M'RA est un formidable support pour l'ensemble de notre politique jeunesse. »*⁴⁹⁸

Dans une vision tout à fait néo institutionnaliste de la notion de chèque, on s'aperçoit que son lancement en 1993 a fini par impacter la quasi-totalité de la politique de la Région à destination des jeunes et que désormais, les acteurs ont intérêt à voir perdurer ce dispositif, en

⁴⁹⁷ Entretien avec Thomas Senn réalisé le 20 mars 2013, consultable en annexe

⁴⁹⁸ Entretien réalisé le 27 septembre 2012, consultable en annexe

vue de réduire l'incertitude et de pérenniser leur poids dans le système au sens de la sociologie des organisations⁴⁹⁹.

b. La dépendance au chemin en sciences sociales...

Cette dépendance au chemin a fait l'objet de développements plus récents, notamment en politique comparée. Ainsi Jorgen Goul Andersen identifie quatre interprétations possibles du « *path dependence* » en science sociale⁵⁰⁰ :

- Tout d'abord on peut mettre l'accent sur ce qui bloque ou enlise une politique publique : une politique ne change que très rarement ou alors seulement dans des circonstances exceptionnelles. Les investissements passés ont tendance à empêcher les réformes de structures les plus importantes.
- Ensuite, la décision prise à un moment donné a tendance à impacter fortement les décisions ultérieures. Selon Andersen, c'est pour cette raison que les analystes des politiques publiques, notamment lorsqu'ils ont une approche comparative, doivent être très attentifs à l'histoire. Cette notion a cependant fait l'objet de critiques car elle avait un caractère particulièrement général et indéterminé.
- La vision développée par Pierson complète ce panorama en cherchant à découvrir les mécanismes qui créent de la dépendance. Il a notamment introduit la notion de « *positive feedback* », particulièrement applicable à la politique jeunesse rhônalpine, tendant à montrer que toute nouvelle politique publique se fait sur le socle de celle qui la précède, et a tendance à renforcer cette dernière.

⁴⁹⁹ Michel Crozier, Ehrard Friedberg, *L'acteur et le système*, Seuil, 1977

⁵⁰⁰ Jorgen Goul Andersen, « The impact of public policies » in Daniel Caramani (dir), *Comparative politics*, Oxford university press, 2008, p 566-567

- Enfin, la vision la plus réaliste pour Andersen est celle qui identifie le dépendance au chemin comme une perspective d'analyse à travers laquelle les politiques publiques précédentes déterminent plus ou moins fortement les choix politiques faits par la suite.

c. ... illustrée en Rhône-Alpes par le cas du Pass contraception

C'est à l'aune de cette dernière vision du chemin de dépendance que l'on peut expliquer l'enrichissement de plus en plus important du champ de la carte M'RA au sein des politiques publiques du Conseil Régional Rhône-Alpes. Ainsi lorsqu'il fut question de créer un « *pass contraception* » sur le modèle du « *chèque contraception* » lancé en Région Poitou-Charentes ou en Ile de France, il est apparu presque naturel de l'intégrer au sein du dispositif de la carte M'RA.

En se basant sur des dispositifs existant, l'exécutif régional a souhaité rendre plus accessible la contraception et la prévention des différentes maladies sexuellement transmissibles. Pour cela, le concept de « *pass contraception* » anonyme a été mis au point.

L'anonymat étant néanmoins difficile à concevoir au moyen d'une carte à puce, le Conseil Régional a certes lié le « *pass contraception* » à la carte M'RA mais a dû inventer un moyen d'en garantir l'anonymat. Patrick Darnaud le résume ainsi, définissant sans en être réellement conscient le chemin de dépendance dans lequel est engagée la politique jeunesse de la Région Rhône-Alpes :

« Cela nous permettait de dire au jeune : si vous souhaitez commander le pass contraception, allez sur votre espace, donc sur le site internet où ils ont accès à un espace qui leur est propre, du coup ils peuvent suivre leurs consommations, le solde de leurs avantages etc. repérer près de chez eux où ils peuvent utiliser leur carte et en fait sur cet espace on a rajouté une fonction qui est « commander le pass contraception » et donc une fois qu'ils l'ont commandé, ils reçoivent à l'adresse de leur choix, parce qu'on avait des exigences d'anonymat, de confidentialité, une planche de coupons, [...] et ensuite ils l'utilisent auprès des professionnels de santé qui ont mis un petit sticker sur leurs vitrines ou dans leurs salles d'attentes »

Le « *pass contraception* » est en effet une mesure nettement moins compatible avec une politique de visibilité de l'action régionale. Le fait d'aller effectuer un dépistage, de se rendre

chez un médecin spécialiste, d'acquérir un moyen de contraception est nettement plus du domaine de l'intime.

Néanmoins, c'est encore la Carte M'RA qui est utilisée pour commander ces pass, illustration d'une dépendance à l'outil qui devient de plus en plus importante. Les éléments chiffrés sur la première année de cet outil montrent d'ailleurs que le dispositif n'a pas du tout le même succès que les avantages « *livres scolaires* », culture ou sport.

Ainsi, au 4 mars 2013, 2933 « *pass contraception-prévention* » ont été commandés⁵⁰¹. Ce pass concerne majoritairement un public féminin et majeur. Moins de 1% des porteurs de carte y ont eu recours ce qui fait de cette politique contenue dans la carte M'RA un outil certes porteurs des meilleurs intentions vis-à-vis du public ciblé, mais utilisant un vecteur peut-être un peu large pour un service qui est également rendu notamment par les infirmières ou encore le planning familial.

Tableau n°2 : Taux d'utilisation du « *pass contraception-prévention* » (campagne 2012-2013)⁵⁰²

	Masculin	Féminin	Total
Pass commandés	509	2424	2933
Dont mineurs	146	521	667
Taux d'utilisation par rapport aux porteurs de cartes	0,35 %	1,65 %	1 %

⁵⁰¹ « Dispositif pass contraception-prévention – Chiffres au 4 mars 2013 », Service jeunesse, Conseil Régional Rhône-Alpes

⁵⁰² Compilation de sources internes au Conseil Régional Rhône-Alpes

3. Pilotage et fonctionnement de la carte M'RA

La dépendance à la carte M'RA se lit également sur l'organigramme du service jeunesse du Conseil Régional et sur l'imbrication des différentes directions régionales autour du dispositif pilotant la carte.

a. Un dispositif piloté par quatre directions différentes...

Dans un document interne visant à expliquer aux salariés du Conseil Régional comment fonctionne la carte, le service montre à quel point l'outil est désormais partagé et fait partie de la vie des services.

Ainsi, 4 services de la Région, dont un mobilise une dizaine d'agents travaillent autour de cet outil :

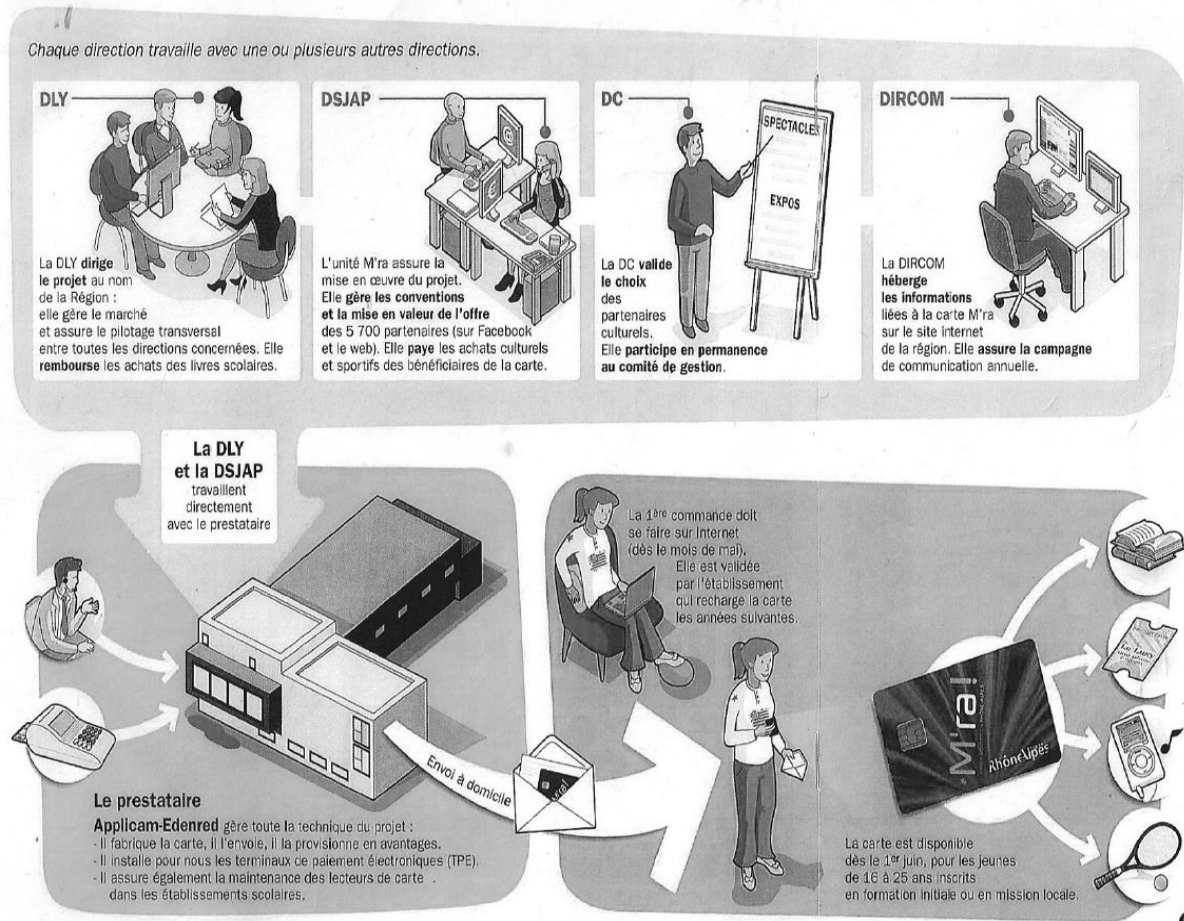
- La Direction des lycées (DLY) qui officiellement assure la direction de la carte M'RA,
- La Direction du Sports de la Jeunesse de la vie associative et de l'éducation populaire (DSJAP) qui gère la vie quotidienne de la carte,
- La Direction de la culture (DC) qui valide les partenariats culturels,
- La direction de la communication (DIRCOM) qui « *héberge les informations* » et « *assure la campagne de communication annuelle* ».

Au sein de ce dispositif, les pilotes sont la direction des lycées qui s'occupe de « *l'avantage livres* » scolaires et la direction de la jeunesse qui traite de tous les autres avantages, « *pass contraception* » compris.

Schéma n°1 : Qui fait quoi dans la carte « M'RA ! » ?⁵⁰³

ANNEXE VIII EXAIT DU MAGAZINE INTERNE CONFLUENCES N°36/OCTOBRE 2011

Qui fait quoi dans la carte « M'ra! »?



b. Une externalisation qui fait l'unanimité

Sur ce schéma interne, il est également mentionné l'existence d'un prestataire privé, en l'occurrence les sociétés Applicam et Edenred (ex Accor services) qui s'occupent davantage de la partie technique du dispositif. Sur ce schéma, le service n'a pas mentionné l'existence d'un assistant à maîtrise d'ouvrage qui est un personnage assez important dans le dispositif, qualifié par les acteurs de « *dépositaire de l'historique du dispositif* ».

⁵⁰³ Source interne au Conseil régional : document explicatif de la carte M'RA – 2012

La relation entretenue entre ce prestataire qui a accompagné le passage du Chèque culture vers le dispositif actuel par carte et l'administration régionale est en effet assez ambiguë. Thomas Senn voit en effet de la « *dépendance* » dont, désormais, la Direction de la jeunesse serait sevrée :

« on n'est plus dépendants, plutôt que prisonniers, dépendants, on a pu l'être parce que... les équipes se sont renouvelées, moi je suis arrivé en 2009, Patrick [Darnaud] est arrivé en 2010 ou 2011, donc voilà, et cet accompagnement nous a apporté un certain confort, mais effectivement ça a créé une certaine dépendance par rapport à ça, et je pense que maintenant on est tout à fait en capacité de s'affranchir de l'AMO en tant qu'individu aujourd'hui tel qu'il est, pas forcément d'un AMO au sens général, parce que c'est bien d'avoir aussi une tierce personne, un accompagnateur [...] pour la rédaction du marché... mais de la personne aujourd'hui en charge de cette mission-là, je pense qu'on est maintenant en capacité de pouvoir s'en affranchir »

Parallèlement, le fait de confier une partie essentielle de la politique de la jeunesse à un opérateur privé ne semble pas déranger les services ou les élus. Sarah Boukaala y voit des raisons techniques :

« quand on passe par marché public, c'est parce que c'est des compétences techniques qu'on n'a pas en interne, créer une carte à puce, en terme de machinerie, c'est des choses que nous on n'a pas, et ça serait des coûts de gestion qui exploseraient. Donc le choix il a été fait très rapidement et sous tous les mandats d'externaliser, parce que sinon, c'est des coûts de gestion qui seraient beaucoup trop élevés. »

Charles Millon partage l'objectif de l'externalisation d'un service public en des termes plus politiques :

« Si je pouvais externaliser tous les services d'une Région, je le ferais ! C'est d'ailleurs ce qui se fait maintenant. Si on n'externalise pas, on se retrouve comme maintenant avec une pléthore administrative ingérable... Si vous n'externalisez pas vous avez une administration dont les effectifs explosent : on était 600, ils sont 4000 »⁵⁰⁴

⁵⁰⁴ Entretien réalisé le 8 mars 2010, consultable en annexe

Amaury Nardone est nettement plus idéologique dans ses propos que son ancien Président :

« Moi je suis un élu de la droite libérale, tout ce qui peut être externalisé doit l'être, à condition que le coût en soit inférieur mais je n'ai pas beaucoup de doute là-dessus, parce que d'abord s'agissant de prestataires extérieurs, ils sont remis en compétition de façon régulière et dans la plupart des cas, les appels d'offres, permettent de mettre une véritable mise en concurrence, donc les prix sont à mon avis à un juste niveau, [...] donc c'est beaucoup mieux que d'embaucher des fonctionnaires dont on ne peut plus se séparer y compris quand on a éventuellement décidé que la mission à laquelle ils étaient affectés n'a plus de sens, donc, bien sûr.

[...]Donc voilà, donc l'externalisation c'est très bien, en revanche il faut que ça soit bien contrôlé, bien mis en concurrence, voilà... en plus ça a le mérite, encore une fois, d'une souplesse totale, donc moi je ne peux qu'y être favorable. »⁵⁰⁵

c. Un service jeunesse quasi exclusivement dédié à M'RA

Cette externalisation du service n'a pas réellement fait débat au Conseil Régional. Elle a été mise en place sous la précédente majorité pour l'impression du chèque et s'est étoffée au fur et à mesure (avec un marché qui regroupe l'installation et la maintenance des terminaux de paiement, la recharge des cartes, la préparation des remboursements). C'est également le cas de l'Unité M'RA qui a elle seule, mobilise 7 agents.

On peut y ajouter deux secrétaires du service dont l'essentiel de l'activité est de réguler les appels liés à la carte (les réponses aux appels des bénéficiaires et des partenaires sont externalisés via la prestataire).

A cela s'ajoutent deux personnes au service des lycées et au moins un temps plein au service culture. Au total, 12 fonctionnaires régionaux au moins gèrent au quotidien ce dispositif. Leurs salaires ne sont pas compris dans le coût de fonctionnement du dispositif (le montant du marché facturé au prestataire) qui est de 1,5 millions d'euros par an en moyenne.

⁵⁰⁵ Entretien réalisé le 14 février 2010, consultable en annexe

Schéma n°2 Circuit de la carte M'RA⁵⁰⁶

ANNEXE II SCHÉMA DU CIRCUIT DE LA CARTE M'RA

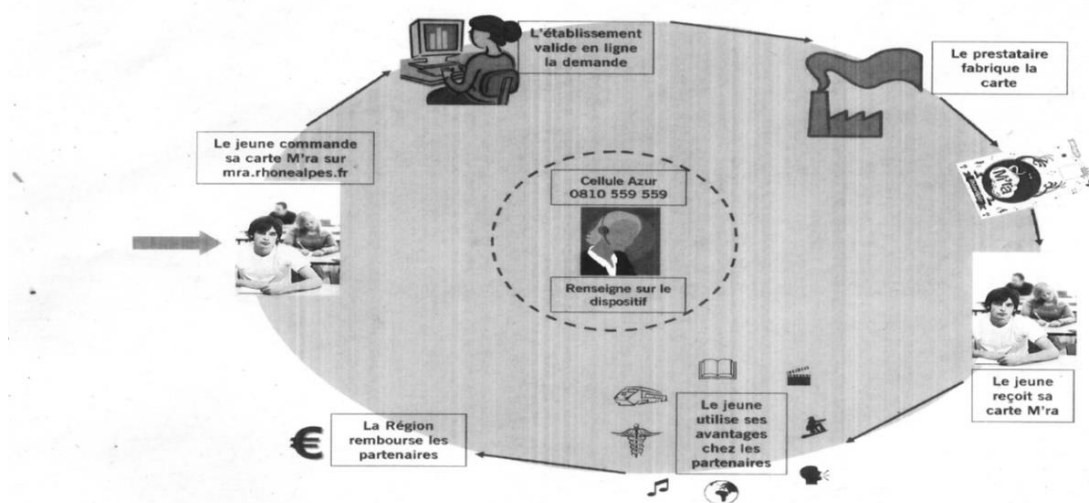
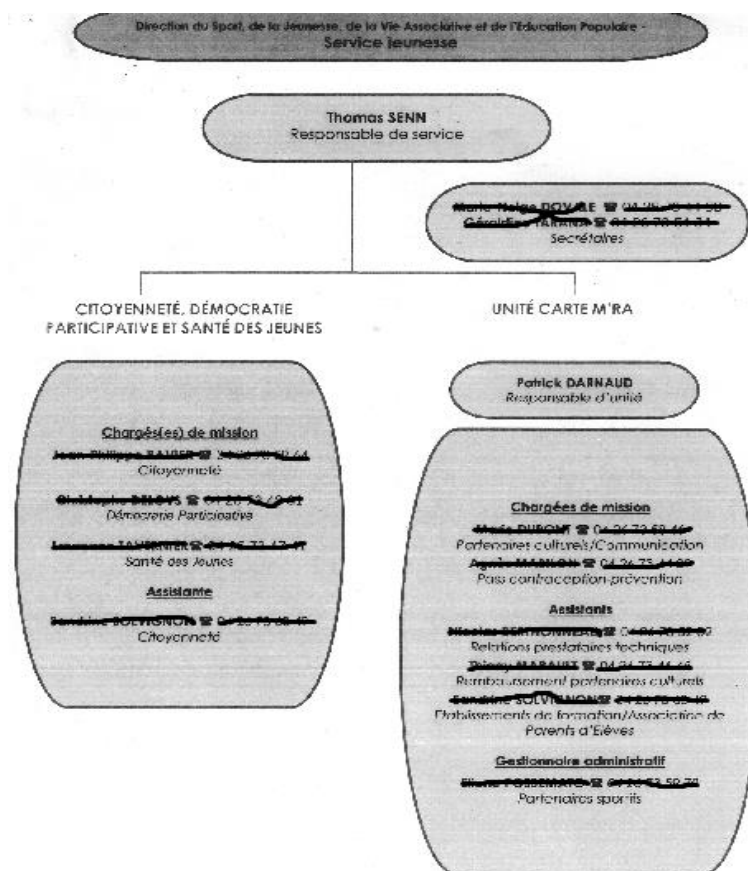


Schéma n°3 : Organigramme du service jeunesse du Conseil régional Rhône-Alpes



⁵⁰⁶ Source interne au Conseil Régional : document explicatif de la carte M'RA, 2012

Le coût du dispositif n'est en tout cas pas identifié comme un poids trop important par les acteurs. Au regard du montant d'aide remboursée par bénéficiaire, il pourrait cependant y avoir lieu de s'interroger sur la somme allouée par étudiants au regard du coût de fonctionnement.

Dans son bilan 2011-2012, le Conseil Régional indique que le montant total des remboursements est de 22,72 millions d'euros pour 293 585 cartes opérationnelles et 267 426 cartes utilisées.

Ce chiffre a évolué au fil des années mais donne bien une idée du chemin de dépendance dans lequel se trouve le Conseil Régional. Ainsi le coût de fonctionnement de l'aide hors salaires des fonctionnaires territoriaux gérant la carte M'RA se monte, d'après Sarah Boukaala, à 6 euros par carte (pour un marché annuel total d'environ 2 millions d'euros⁵⁰⁷) :

« Là, aujourd'hui, le coût de gestion par carte est de 6 euros, donc ce n'est pas énorme, 6 euros par carte. Dans le pire des cas, un jeune commande sa carte et n'utilise aucun avantage, ça n'aurait comme coût pour la région que 6 euros. »

Au total le montant remboursé par carte a évolué de la façon suivante⁵⁰⁸ :

Tableau n°3 : Evolution du montant remboursé par carte opérationnelle

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Cartes opérationnelles	287 660	288 180	289 931	289 292	293 585
Montant total remboursé	21 668 669 €	21 289 340 €	21 571 620 €	21 567 476 €	22 720 137 €
Remboursement par carte	75,32 €	73,87 €	74,40 €	74,55 €	77,38 €

⁵⁰⁷ L'unité M'RA indique un montant d'environ 2 millions d'euros par an

⁵⁰⁸ Tableau issu de compilation de sources internes au Conseil régional Rhône-Alpes : « Carte M'RA ! Bilan 2011-2012 », Conseil Régional Rhône-Alpes, 2012

En ramenant le coût d'une carte à 6 euros, on arrive à un coût de fonctionnement d'environ 8% (sans prendre en compte les salaires du personnel régional affecté spécifiquement au dispositif).

Le Conseil Régional Rhône-Alpes a donc délibérément placé sa politique jeunesse sous l'égide de la Carte M'RA, se plaçant ainsi dans le chemin que l'exécutif avait tracé en 1993-1994. Les nouveautés en matière d'aide aux jeunes et aux lycéens ont donc été systématiquement pensées pour être intégrées au sein de ce dispositif, nous l'avons vu notamment avec le « *Pass Contraception* » dont l'impératif de confidentialité a su trouver un espace au sein du dispositif préexistant.

Dans le concert des collectivités françaises, l'expérience rhônalpine a fait des émules. Dans un premier temps, d'autres collectivités ont transposé quasiment à l'identique le Chèque culture à la fin des années 1990, on en trouve la trace dans plusieurs Régions, Départements, mais aussi dans des Villes et Intercommunalités.

Ces aides individuelles à la culture, au sport, aux loisirs, ont touché la jeunesse au sens large du terme, s'appliquant aux publics principalement ciblés par la collectivité (lycéens pour les Conseils Régionaux, collégiens pour les Conseils Généraux...) Nous avons donc observé cette logique de développement transversal de l'outil dans le chapitre suivant.

L'exemple étudié, le Conseil Général de la Drôme, nous a permis d'analyser l'argumentaire des acteurs, en insistant sur la construction de la politique publique. Nous avons remarqué dans leurs propos deux arguments clés développés par les théoriciens du chèque : la stimulation de la concurrence au sein d'un quasi-marché (nous retrouvons ici la notion développée notamment par Milton Friedman selon laquelle il convient de lutter contre les monopoles et qu'un monopole privé est moins délétère qu'un monopole public⁵⁰⁹) et la rationalisation budgétaire, idée selon laquelle le chèque permettrait à la collectivité qui l'utiliserait de faire des économies d'argent public par rapport à une subvention versée

⁵⁰⁹ Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962, p 85-107

directement au bénéficiaire. Ces arguments se retrouvent en complément de la notion de libre-choix, également très présente dans les propos des acteurs.

Dans un deuxième temps, le développement des aides individuelles par chèque a été étendu à d'autres domaines que la politique de la jeunesse, il s'agit notamment de l'essor des chèques énergies renouvelables permettant l'acquisition d'équipements de type « *chauffe-eau solaire* » dont nous observerons l'essor et le déclin à la fin de cette partie.

Nous étudierons tout particulièrement un nouvel argument de promotion du « *voucher* » présent dans les discours des acteurs du chèque dans les collectivités locales : l'introduction de cet outil permettrait de remplacer une politique déjà existante.

Chapitre 11 : Création et développement d'un chèque : l'exemple du dispositif drômois

1. L'essor des chèques culture dans les collectivités

a. Une diffusion très large peu analysée

Les dispositifs de type « *chèque culture* » destinés à une population ciblée sur un territoire donné se sont multipliés à la suite de l'élan donné par Rhône-Alpes dans les années 1990.

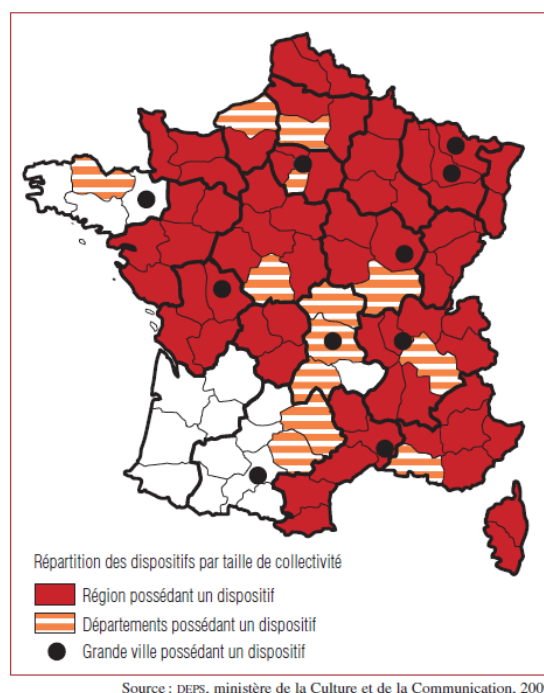
Dans son étude parue en 2010 intitulée « *Cartes et chèques culture : dispositifs et mise en œuvre* »⁵¹⁰, le Ministère de la Culture comptabilise 43 dispositifs de type carte et chèque culture parmi les 163 Départements, Régions et Villes de plus de 100 000 habitants. Les auteurs de l'étude identifient 18 dispositifs régionaux, 15 dispositifs départementaux et 10 dispositifs municipaux ou d'agglomération.

Au-delà du débat sur la réalité de ces chiffres, qui ne prennent notamment pas en compte les dispositifs de type « *livres scolaires* » destinés aux lycéens comprenant un « *avantage culture* »⁵¹¹ et qui ne comptent pas les chèques cultures en préparation avancée (l'appel d'offre concernant le dispositif de la Drôme que nous avons étudié était publié et sa mise en œuvre déjà attribuée à un opérateur au moment de l'étude réalisée d'après les auteurs au premier semestre 2009), l'existence même de ce document montre que l'Etat est désormais conscient de ce phénomène, qui concernait à l'époque 18 des 22 régions métropolitaines (en 2013, 21 régions étaient équipées puisque les dispositifs en Auvergne, Midi-Pyrénées et Aquitaine ne sont arrivés qu'après cette étude).

⁵¹⁰ François Rouet (dir), « Cartes et chèques culture : dispositifs et mise en œuvre », *Culture études*, n°6, 2009, p 1-8

⁵¹¹ On peut citer la Région Auvergne notamment qui propose, avec son chèque « *livre scolaire* », un titre pour entrer dans le parc de Vulcania

Schéma n°1 : Les dispositifs de type « chèque ou carte culture » par collectivité⁵¹²



Si l'on ajoute aux titres culturels les chèques ou cartes destinés à favoriser la pratique sportive, qui existaient au moment de l'étude dans les régions Bretagne et Midi-Pyrénées, c'est l'intégralité des Conseils Régionaux qui sont « couverts » par un chèque destiné aux jeunes, lycéens et apprentis. Le Ministère reconnaît d'ailleurs que 50% des dispositifs de ce type ne sont pas gérés directement par les directions de la culture, mais plutôt par les services jeunesse, ou éducation des collectivités locales étudiées.

Les auteurs ajoutent, concernant le public visé par ces dispositifs, que « *Le développement important de ces dispositifs par les Conseils Régionaux est sans doute le signe que les Régions sont les collectivités les plus adaptées à ce type de dispositifs, en raison de leurs compétences : les cartes et les chèques culture représentent en effet un instrument privilégié de gestion de leur compétence relative aux établissements d'enseignement secondaire général et professionnel (lycées) acquise depuis les lois de décentralisation de 1982-1983.* »⁵¹³

Le Ministère de la culture identifie comme nous les années 1990 comme le point de départ de cette tendance pour les collectivités à développer des chèques à vocation culturelle. Sans

⁵¹² Source : François Rouet, *op. cit.* p 2

⁵¹³ *Op. cit.* p 2

désigner un quelconque médiateur, l'étude identifie la Ville de Poitiers en 1993 et le Conseil Régional Rhône-Alpes en 1994 comme les pionniers de cette mode.

b. Une moindre diffusion dans les Départements que dans les Régions

Trouvant le dispositif particulièrement adapté aux Régions, le ministère estime que les départements sont nettement moins utilisateurs de ce type de chèques car :

- Le public collégien semble nettement moins autonome dans ses sorties, du fait de l'âge des bénéficiaires.
- Les pratiques groupées et collectives, organisées notamment par les établissements scolaires constituent « *des outils collectifs plus pertinents pour un public de collégiens* ».

Nous avons pu constater, au cours des différents entretiens menés, que ces notions ne revenaient pas réellement dans les arguments développés par les acteurs départementaux concernés (élus, administration, Direction Générale...)

L'exemple régional (puisque les Conseils Régionaux utilisent tous, nous l'avons vu, un dispositif de ce type) est par contre particulièrement cité et semble même envié par les acteurs interrogés. Parfois, ce sont des Départements voisins ayant mis en place un système de chèque qui sont cités en exemple. Cependant, le fait que les Départements soient moins adaptés que les Régions pour mettre en place un tel dispositif n'est jamais réellement évoqué. On retrouve en revanche une argumentation très administrative et financière pour justifier une éventuelle moindre appétence des Conseils Généraux pour le chèque à destination des jeunes :

- Le coût d'une telle politique est souvent jugé excessif au regard du budget départemental.
- Les modalités d'organisation de l'administration départementale, de la passation d'un marché de services ou du traitement en interne d'un tel dossier apparaissent comme

des éléments qui compliquent la tâche des services et sont susceptibles de trop déranger l'équilibre des acteurs au sein de l'institution.

Ces arguments, que l'on remarque chez de nombreux acteurs qui se plaignent de la lenteur de la décision et des difficultés de faire d'une collectivité « *gestionnaire* » comme le département une collectivité « *innovante* », semblent être justifiés au regard de la progression relativement laborieuse de la diffusion des dispositifs par chèque dans les départements.

Les quelques cas que nous avons pu étudier, et notamment le Conseil Général de la Drôme montrent que pour aller de l'idée de lancer un chèque à sa mise en place concrète, il faut que plusieurs facteurs, que nous détaillerons plus loin, entrent en ligne de compte.

c. L'image du ballon

L'un de ces facteurs pourrait être l'action commerciale d'un opérateur privé en direction de la collectivité. Pour illustrer cette hypothèse, citons le journal interne du Groupe Chèque Déjeuner destiné à ses salariés. Le Département des Relations Institutionnelles, dont la mission est de faire en sorte que ces dispositifs se diffusent, explique le jeu des acteurs au sein d'une collectivité de façon imagée pour comprendre le mécanisme de mise en place d'un chèque au sein des méandres administratifs d'une collectivité :

« Au Département des Relations Institutionnelles (DRI), nos interlocuteurs privilégiés sont les collectivités les plus importantes : Régions, Départements, agglomérations et grandes villes.

Ces collectivités accordent souvent des subventions à la population : ainsi, de nombreuses Régions contribuent à l'achat de livres scolaires par les lycéens, aident les propriétaires à se doter de chauffe-eau solaire, et certains Départements permettent aux collégiens d'acquérir une licence sportive, ou de bénéficier d'activités culturelles...

Derrière ces intentions louables se cachent de vraies difficultés : ainsi, quand la Région Poitou Charentes décide de financer l'achat de livres scolaires de 70 000 lycéens via un réseau de 750 librairies et associations de parents d'élèves, on ne voit pas comment vérifier si les 70 € versés par lycéens sont effectivement bien dépensés à cette fin... A vrai dire, une telle vérification occuperait à plein temps des dizaines d'agents et engendrerait une terrible usine à gaz ! [...]

Toutefois, même si le dispositif offre une belle visibilité à l'aide publique, toutes les collectivités ne sont pas pour autant convaincues de son intérêt. C'est tout l'intérêt de l'analyse du processus de décision dans une collectivité. Il s'agit de sociologie des organisations appliquée à la politique.

Au départ, on se dit qu'une collectivité, ce sont d'abord des élus : des conseillers régionaux, généraux, des Vice-Présidents, des Présidents, qui ont pouvoir sur une administration chargée d'exécuter leurs décisions. Et pourtant... [...] Certes, il faut que le pouvoir politique soit convaincu puisque c'est lui qui votera, au final une délibération créant un chèque dédié. Cependant, toutes les organisations ont leurs rouages, leurs jeux de pouvoir internes et souvent invisibles qui font qu'il n'est jamais suffisant de convaincre seulement le politique. La structure pyramidale de l'administration pourrait également laisser à penser qu'en ayant un rendez-vous avec le Directeur général des services, ou un autre cadre dirigeant d'une collectivité, l'affaire serait conclue d'avance. Ce n'est une fois encore, pas souvent le cas. [...]

La stratégie à aborder est différente selon le type de collectivité, et c'est tout le travail du DRI que d'analyser ces équilibres, ces jeux entre le politique, le cabinet, l'administration, l'encadrement, pour savoir sur quel bouton appuyer pour que ça fonctionne.

Prenons l'exemple d'un jeu du type rugby dans lequel évolueraient plusieurs équipes.

Le consultant du DRI a un ballon qui s'appelle un dispositif dédié [...] et il le lance au milieu d'une mêlée d'acteurs qui veulent à la fois se valoriser, garder leur pouvoir au sein de l'organisation tout en favorisant l'action publique au service de la population. Ce ballon, certains veulent le crever et le ranger dans un placard, d'autres veulent le passer le plus vite possible à un autre joueur, d'autres ne sauront pas quoi en faire et se feront plaquer par le camp adverse, enfin un petit nombre de joueurs peuvent et veulent l'emmener derrière la ligne de but adverse pour marquer un essai. Mais il y a au sein de l'organisation d'autres joueurs qui veulent plaquer le porteur du ballon pour marquer eux-mêmes l'essai, le tout dans un chaos a priori illisible.

C'est cette mêlée qu'il nous faut analyser : quel est le joueur qui sera capable non seulement de marquer l'essai, mais de convaincre les autres joueurs que c'était à lui de le marquer ?

*[...] Dans chaque collectivité, le buteur est toujours différent c'est à nous de l'identifier. Ce n'est pas toujours facile, on se trompe parfois, on s'acharne sur un acteur qui n'est pas le bon et qui au final, ne permettra pas l'aboutissement du dossier. »*⁵¹⁴

Ce document, dont le langage est assez commercial, montre à quel point les entreprises privées accordent de l'importance à l'analyse du processus de décision au sein d'une collectivité territoriale. L'essentiel du travail du « *Département des relations institutionnelles* » consiste donc, si l'on en croit cette présentation interne, à identifier les acteurs moteurs au sein d'une collectivité, en utilisant les moteurs de la « *sociologie des organisations* ». Ce rôle de l'entreprise dans la diffusion des dispositifs par chèque à travers les collectivités fera l'objet d'un chapitre spécifique à la fin de l'étude mais mérite d'être souligné au moment où notre recherche analyse un cas d'implémentation du chèque au sein d'une collectivité.

2. Jeu des acteurs autour du « Chéquier Top dép'art »

L'exemple de la mise en place du « *Chéquier Top dép'art* » au Conseil Général de la Drôme et de son lancement illustrent parfaitement ce jeu des acteurs autour du dispositif.

En janvier 2009 paraît un appel d'offre sous forme d'un Cahier des Charges de 11 pages dont l'introduction stipule que « *Dans le cadre de son action en faveur de la jeunesse et de sa politique d'aide à l'accès au sport et à la culture, le Département de la Drôme souhaite proposer, à la rentrée scolaire 2009, la mise à disposition d'un chéquier de réductions auprès des 24 000 collégiens domiciliés dans la Drôme pour la pratique et la découverte d'activités sportives et culturelles.*

Les objectifs du Département sont les suivants :

- *faciliter l'accès des collégiens drômois à la vie associative culturelle et sportive,*
- *participer à l'épanouissement des jeunes par la découverte culturelle et sportive,*

⁵¹⁴ Journal interne du Groupe Chèque Déjeuner : « Horizons » – Janvier 2009

- *valoriser les actions culturelles et sportives de proximité à l'échelle du Département,*
- *soulager financièrement les familles. »*⁵¹⁵

Ce dispositif de type « *chèque culture et sport* » destiné aux jeunes collégiens du Département est le fruit de plusieurs mécanismes qui ont fini par en faire aujourd'hui la politique publique la plus mise en avant par le Conseil Général.

a. L'implication décisive du Directeur général des Services

Lors de la campagne des élections cantonales de 2008, le Président du Conseil Général sortant propose dans son programme électoral de lancer un dispositif de type « *chèque loisirs* » destiné aux collégiens du Département. Dès lors, une fois la réélection acquise, plusieurs services vont se mobiliser autour de ce projet et tout particulièrement la Direction des sports et une chargée de mission qui aura pour tâche de concevoir et de développer le dispositif.

Il n'est pas rare, dans une collectivité, que l'administration fasse barrage à un projet des élus ou de la Direction générale, au point de contribuer à sa non adoption ou de faire en sorte qu'un dispositif en place disparaisse (nous étudierons ce phénomène en évoquant les chèques « *énergies renouvelables* » et tout particulièrement celui mis en place par le Conseil Général de Saône et Loire.)

Le fait qu'un projet de l'exécutif finisse par être voté, puis mis en place, s'assimile parfois à un parcours du combattant ce qui ne fut pas vraiment le cas au Conseil Général de la Drôme à partir de la reconduction électorale de la majorité sortante.

C'est plutôt la période de gestation précédant la décision qui a semble-t-il été plus longue, le Directeur Général des Services, Joël Crémilleux, évoque un « *tour des départements* » effectué par l'administration, mentionnant tout particulièrement le dispositif voisin développé au Conseil Général de l'Isère :

« On cherchait pour les collégiens quelque chose de rassembleur, on est allé voir ce qui se passait ailleurs, on n'a rien inventé. Ça se passe dans d'autres départements, je ne pourrais

⁵¹⁵ Extrait du Document de Consultation des Entreprises émis en décembre 2008 par le Conseil général de la Drôme (reproduit en annexe). Source interne au Conseil général de la Drôme.

pas dire lequel nous a servi de modèle, on a l'Isère par exemple. Je ne m'en souviens plus trop parce que ça fait quatre ans maintenant, mais on avait fait le tour des départements, on les avait appelé, on était allé les voir. Après comme on était déjà avec Chèque Déjeuner sur les Tickets Restaurant on les a fait venir en disant qu'on était intéressés par ça, eux ils avaient déjà sept ou huit départements qui avaient le même dispositif puis on a choisi parce que les uns et les autres n'avaient pas la même chose. »⁵¹⁶

Le rôle du Directeur Général des Services est donc particulièrement important dans la gestation et la mise en place du chèque « *Top Dép'art* » de la Drôme. En participant à au moins trois réunions préparatoires et à la réunion de mise en place du dispositif, le Directeur Général a clairement pesé de tout son poids pour faire avancer cette priorité du Président.

b. Un discours mêlant libre-choix, rationalisation budgétaire et stimulation de la concurrence.

L'argumentaire développé autour du chèque drômois est quant à lui assez classique. Il reprend beaucoup celui développé en Rhône-Alpes autour de l'épanouissement du jeune, de la notion de libre-choix. Le DGS évoque notamment le fait que le chèque Drômois est beaucoup plus ambitieux, en terme de partenaires que la plupart des autres chèques existant dans des Conseils Généraux car la Drôme a d'après lui déverrouillé l'ensemble des contraintes :

« Nous on a fait beaucoup plus large que les autres parce qu'on avait une critique par rapport aux autres départements qui nous disaient que ça ne coûtait rien puisqu'ils avaient mis tellement de critères de verrouillage que les gens ne s'en servaient pas. Nous on a mélangé la culture et le sport, y compris le cinéma, après ça dépendait des partenaires. Par exemple ça a été long avant d'avoir Pathé mais moi ça ne me gêne pas que les gamins aillent au Pathé. »

Il apparaît donc que la volonté d'ouvrir complètement le choix aux collégiens, y compris au sein du secteur marchand est tout à fait revendiqué par la Direction Générale des Services.

Le Directeur Général ajoute une notion intéressante de complémentarité avec le dispositif régional destiné aux lycéens :

⁵¹⁶ Entretien réalisé le 11 juillet 2011, consultable en annexe

« L'idée c'était de fédérer les choses au niveau des collégiens puisque c'est la tranche d'âge entre guillemets qui est celle qui correspondait au Conseil Général avant de passer sur OU'RA ou M'RA. Donc on voulait quelque chose qui serait un peu en prémisse de ce qu'ils auraient avec la Région derrière. »

Nicolas Gomord, chef du service sport/jeunesse, évoque quant à lui davantage la notion d'opération visant à soutenir le pouvoir d'achat des collégiens de la Drôme. Son discours est assez technique et descriptif et il souligne à plusieurs reprises qu'il n'a rejoint le service récemment. Renseignements pris, il n'était pas présent au moment de la réunion de lancement du dispositif le 13 mars 2009⁵¹⁷.

Le fait d'avoir confié le dispositif à un acteur extérieur est pour lui un moyen de simplifier l'organisation et de rationaliser le budget alloué à l'opération :

*« Au sein du service il n'y a qu'une seule personne qui gère ce dispositif, toujours la même. Mais après il y a une grande partie qui est externalisée, on s'appuie sur une société qui gère tout le volet partenariat puisque nous on fournit essentiellement des bases de données puis après tout le réseau de partenaires est animé par cette société, tout le volet inscription ne passe pas en direct par le Département, on a l'appui des établissements qui œuvrent pour toute la phase d'inscription. »*⁵¹⁸

On retrouve également la notion de soutien à la demande qui favorise la concurrence au sein du marché. Ainsi il indique que *« On s'est rendu compte que dans le secteur associatif, ceux qui ont vraiment joué le jeu ont eu beaucoup de bénéficiaires. »*, reprenant de manière très concrète les arguments développés par Eugene Steuerle selon lesquels l'introduction du chèque dans un marché va pousser les différents acteurs à adapter leur offre au public.

Ce discours est à mettre en lien avec celui de Joël Crémilleux qui indique que le fait d'ouvrir complètement l'utilisation du chèque permet à des acteurs plus modestes d'attirer de nouveaux bénéficiaires :

« Ceux qui ont été le plus long à se mettre en place ce sont les associatifs. En plus on a eu Décathlon, Pathé par exemple qui disaient qu'ils n'avaient pas besoin de ça. Par contre on a eu des petits commerces entre guillemets qui ont fait la promotion du chèque. »

⁵¹⁷ Compte-rendu de la réunion de mise en place du « dispositif top Dép'Art Drôme », Document interne au Groupe Chèque Déjeuner, 13 mars 2009

⁵¹⁸ Entretien avec Nicolas Gomord, réalisé le 11 juillet 2011, consultable en annexe

Dans l'esprit de la Direction Générale, le chèque semble être un facteur de stimulation de la concurrence, la mise en avant des associations et des commerçants ayant joué le jeu n'est cependant pas le seul argument développé. Ainsi, évoquant les difficultés que la mise en place du chèque a pu avoir sur les autres services, Joël Crémilleux évoque la culture en indiquant que certaines structures se sont retrouvées débordées par le dispositif et que par conséquent, elles sont devenues rentables tout en conservant les subventions versées par le Conseil Général :

« C'est plutôt les autres services qui rouspètent maintenant, parce que c'est un manque à gagner. Vu qu'on leur demande de tenir les finances et si on leur envoie 3000 ou 4000 personnes qui ne paient pas, peut-être qu'ils ne seraient pas venus. Bon, ça a rouspété la première année mais maintenant ça va mieux. »

Stéphanie Loullier, la chargée de mission dont parle le chef du service a eu la responsabilité de la conception du cahier des charges et est toujours responsable de l'ensemble du dispositif. Elle détaille beaucoup plus le processus de fabrication de cette politique publique et porte également un regard assez caractéristique sur la notion de libre-choix concernant l'utilisation du chèque :

« [...] passer par un prestataire c'est vraiment une solution de facilité au quotidien, et puis le fait de matérialiser par un chéquier, pour le jeune, c'est quand même une prise de conscience... [...] là, bon, même si on n'est pas sûr que ce soit les collégiens qui l'utilisent et pas les parents, le chéquier il est bien à destination du collégien qui est libre de l'utiliser, comme il le sent. »⁵¹⁹

Un autre argument que l'on retrouve chez Eugene Steuerle⁵²⁰ semble poindre chez la chef de projet du dispositif « Top Dép'Art » : la rationalisation budgétaire. Si le chèque en lui-même n'est pas à proprement parler un outil de rationalisation budgétaire (au total, le budget est de 906 524 euros pour la campagne 2011-2012), le fait d'en externaliser le traitement est pour cet acteur, un facteur d'économies importantes :

⁵¹⁹ Entretien réalisé le 23 juin 2010 avec Stéphanie Loullier, consultable en annexe

⁵²⁰ Eugene Steuerle, Eric Twombly, « Vouchers », in Lester, Salamon (dir), *The Tools of Government : A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, 2002, p 445-465

« Dans un premier temps, on avait étudié la possibilité d'embaucher un mi-temps supplémentaire, le choix s'est porté sur une délégation à 100% de la prestation à Chèque Lire⁵²¹, et donc restait au service juste la coordination de l'opération ».

On peut retrouver ses propos sur des « économies » réalisées en externalisant chez les autres collectivités interrogées. Ainsi, concernant le chèque « Ciné-lecture » PACA, la chef de service jeunesse au Conseil Régional indique que :

« Alors là aussi, c'est une décision, au niveau des élus, sur proposition des services toujours, mais une décision des élus, d'externaliser le dispositif. Simplement, la conséquence, c'est quand je vous dis normalement on ne devrait avoir plus personne au sein de mon service qui s'occupe du chéquier, c'est à dire à la rigueur un petit mi-temps, juste pour les relations avec le prestataire »⁵²²

c. La représentation par les acteurs du séquençage de la mise sur l'agenda du dispositif

Stéphanie Loullier détaille lors de l'entretien les différentes phases ayant conduit à la mise en place du dispositif. Son discours se retrouve chez les autres gestionnaires de politiques publiques versées par « chèque » interrogés lors de l'enquête :

Phase 1 : la commande politique.

Elle mentionne d'abord « les élus », et se reprend en mentionnant qu'il s'agit du Président du Conseil Général. La motivation de l'élu est imaginée comme étant le développement et la promotion de la pratique culturelle et sportive chez les jeunes puisque « le volet financier était un frein à ce genre de pratique ».

On retrouve notamment ce discours, très courant dans les services, au Conseil Régional Provence-Alpes-Côte-d'azur, ou au Conseil Général de l'Yonne⁵²³ où les acteurs ayant la

⁵²¹ Filiale du Groupe Chèque Déjeuner retenue pour gérer le dispositif, Chèque Lire s'appelle désormais *Rêv&Sens*

⁵²² Entretien réalisé avec Jocelyne Giamportone, chef du service jeunesse au Conseil régional PACA le 11 février 2010

⁵²³ Entretien avec Karen Parinnello, chargée de mission jeunesse au Conseil Général de l'Yonne, le 15 décembre 2009

responsabilité du dispositif identifie systématiquement « *les élus* » ou « *le Président* » comme étant celui qui a eu l'idée de lancer le chèque.

Phase 2 : la Direction Générale

Stéphanie Loullier poursuit sa réflexion sur le processus d'élaboration lorsqu'elle est relancée sur la personne qui a glissé l'idée au « *Président* » ou « *aux élus* ». Dans le cas drômois, c'est le Directeur Général des Services qui est identifié comme étant la personne ayant donné l'idée au Président. Cette phase est également assez courante dans le discours des acteurs qui cherchent à expliquer « *d'où* » vient le dispositif dont ils assurent la gestion administrative quotidienne.

Phase 3 : L'émetteur de titres – le prestataire de service

Cet acteur est souvent central chez les personnes interrogées, nous lui consacrerons un chapitre car il est un médiateur financièrement intéressé par le dispositif, qui lui permet de développer une approche commerciale plus globale sur la collectivité (nous verrons notamment qu'un émetteur de titres de restauration va se servir du chèque comme d'une « *vitrine* » pour « *vendre* » d'autres types de produits beaucoup plus rentables à la collectivité.)

Pour le cas de la Drôme, l'émetteur de titre est identifié comme une source possible de la diffusion de l'idée au sein des services, puis des élus.

Phase 4 : La veille ou « *parangonnage* »

C'est un moment qui est également important dans la réflexion des acteurs et que l'on retrouve dans toutes les collectivités consultées : ces dernières ont pour mission de faire un tour d'horizon de ce qui se passe ailleurs dans ce que l'on pourrait appeler une démarche de « *benchmarking* ».

Cette étape intervient généralement une fois que la décision est « *prise* » politiquement. Il convient ici de concevoir la notion de « *prise de décision* » en termes de représentation par

l'acteur : il faut que l'acteur chargé de mettre en place le dispositif se représente cette innovation comme étant voulue par « *les élus* ». Il n'est donc pas forcément nécessaire qu'une délibération particulière soit votée mais que l'agent de la collectivité ressente que la décision vient « *des élus* ».

Une fois cette représentation établie, l'acteur effectue un « *tour des collectivités* ». Stéphanie Loullier cite des départements de taille équivalente à celui de la Drôme :

« *J'ai contacté d'autres départements qui étaient à peu près de la même envergure que le département de la Drôme, c'est à dire relativement rural avec une densité moyenne. Notamment le Conseil Général du Puy de Dôme, le Conseil Général du Cantal, et la Charente, je crois.* »

Illustration n°1 : chéquier « Pass Cantal », p 2 et 3



Illustration n°2 : « Chèq'collège » du Puy de Dôme – couverture et spécimen de chèque « sport »



Le Directeur Général des Services, interrogé sur le même sujet cite quant à lui le Conseil général de l'Isère et la carte M'RA véritable référence régionale.

Cette phase, qui sera qualifiée par le Directeur Général de « *parangonnage* », que nous lui emprunterons pour définir cette pratique, est importante et peut être directement orientée par le futur prestataire dans sa démarche commerciale.

Les Conseil Généraux cités par Stéphanie Loullier possèdent en effet tous des dispositifs de type « *chèque culture* » dont la gestion est déléguée au Groupe Chèque Déjeuner. On peut donc émettre l'hypothèse que cette entreprise a orienté le choix du service du Conseil général de la Drôme en l'orientant vers ces collectivités en particulier. Dans d'autres collectivités comme au Conseil Régional PACA, ce tour d'horizon se fait très largement, en tout cas, le service jeunesse a eu l'impression d'avoir « *appelé l'ensemble des Régions pour voir ce qui se faisait ailleurs* ».

Cette phase de « *parangonnage* » que nous étudions plus loin a été semble-t-il décisive dans la décision prise par le Conseil Général précise Stéphanie Loullier :

« Le Conseil Général du Puy de Dôme a été très coopératif puisqu'il nous ont bien aidé dans la préparation du Cahier des Clauses Techniques Particulières, et puis donc ça fonctionnait. Ensuite certains nous ont plutôt alerté sur les difficultés de gérer en direct l'opération, en nous conseillant plutôt de la confier à un prestataire privé en totalité ou partiellement, donc c'était plus là-dessus, c'était pas forcément un encouragement mais bien un échange d'expérience. »

Un réseau existe donc bel et bien entre les collectivités et permet une assistance et des conseils techniques qui peuvent se révéler importants pour la mise en place d'un chèque.

On trouve ce type de discours sur les phases de l'apparition du chèque dans la collectivité chez les autres acteurs administratifs du Conseil Général, mais le point de vue de Stéphanie Loullier apparaît sans doute plus complet puisqu'elle est la seule à être intervenue au cours de toutes les phases du dispositif et en assurait encore la gestion en 2013.

d. Le « petit » service sport et jeunesse du Conseil Général

Les phases suivantes de la construction du dispositif sont beaucoup plus classiques et dépendent davantage de la volonté des acteurs de faire avancer le projet. Dans le cas drômois, c'est le service « *sport et jeunesse* » qui s'est vu confier le dossier. Ce service est constitué de 11 personnes sur les 2600 agents du Conseil Général et se trouve situé à plus de 20 km du siège valentinois du Conseil Général, près de la gare « *Valence TGV* ».

Les dossiers traités jusqu'alors n'étaient pas considérés comme stratégiques pour l'institution. On retrouve les domaines de compétence suivants : Gestion de l'Education Physique et Sportive au Collège, organisation des Défis scolaires nature avec l'UNSS et l'UGSEL, aide aux associations sportives des collèges, soutien au mouvement sportif (Comités départementaux et Clubs sportifs), gestion de la Maison des bénévoles du Sport Drôme-Ardèche, suivi et amélioration du réseau de randonnée (pédestre, VTT et Equestre), développement des sites de sport de nature (Escalade, Canoë, Vol libre, ...), soutien aux postes d'animation socio-culturelle, pilotage du dispositif de prévention spécialisée, soutien à l'investissement d'équipements sportifs et socio-culturels⁵²⁴.

Ce service est lui-même une intégré au sein de la direction « *culture sport jeunesse* » et n'apparaissait pas jusqu'alors comme un service « *fort* » du Conseil Général. Les Départements sont traditionnellement des institutions où les services gérant les blocs de compétences obligatoires sont puissants au sein de l'organisation administrative (routes, collèges, solidarité...) On ressent d'ailleurs dans les propos des acteurs interrogés une fierté d'être entrés grâce au chèque au premier rang des politiques publiques départementales en terme de visibilité.

Le fait de confier à un service assez isolé et perçu comme étant « *secondaire* » une politique publique qualifiée « *d'événement de la rentrée* » par le Président du Conseil général⁵²⁵ est une stratégie qui, dans la Drôme s'est avérée gagnante au vu de l'évolution du dispositif durant ses premières années d'exercice.

Le soutien et le suivi constant du Directeur Général des Services ont donné un poids tout particulier au service « *sport et jeunesse* » du Conseil Général, propulsé durablement au

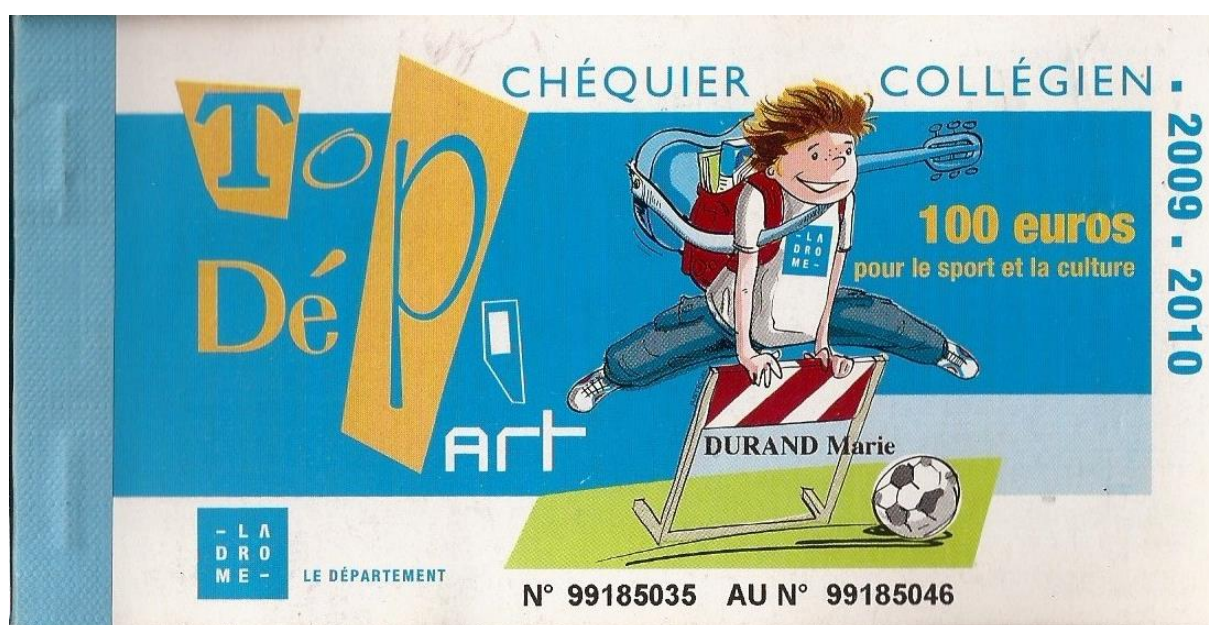
⁵²⁴ <http://www.ladrome.fr/nos-actions-education/sports-culture> consulté le 26 septembre 2013

⁵²⁵ Edito de Didier Guillaume, « Top Dép'Art, le département est prêt pour la rentrée », *La Drôme le Magazine*, septembre 2009, p 3

centre de l'attention politique et se retrouvant à la tête d'un budget particulièrement conséquent et pourvu d'une mission valorisante.

3. Description et chiffres clés du dispositif Top Dép'Art

Illustration n°3 : Couverture du chéquier « Top Dép'Art » (taille réelle)



Le dispositif chèque Top Dép'Art du Conseil Général de la Drôme se compose de 14 chèques⁵²⁶ :

- 5 d'une valeur de 5 euros chacun, pour les activités sportives (une licence sportive, l'achat d'équipement pour le sport, une entrée à la piscine...)

Illustration n°4 : chèque Top Dép'Art « sport »



- 5 d'une valeur de 5 € chacun, pour les activités culturelles (une adhésion auprès d'une association culturelle, des cours de danse, de peinture ou de théâtre, une entrée au cinéma, l'achat de livres, CD, matériel audio...)

Illustration n°5 : chèque Top Dép'Art « culture » et verso d'un chèque



⁵²⁶ Source : Conseil Général de la Drôme

- 1 chèque pour 2 forfaits journaliers alpin ou ski de fond dans l'une des Stations de Montagne de la Drôme.
- 1 chèque pour assister soit aux Fêtes Nocturnes de Grignan, soit à un spectacle labellisé « *Jazz en Drôme* »

Illustration n°6 : Chèque Top Dép'Art « Fêtes Nocturnes de Grignan »



- 1 chèque pour 2 entrées dans l'un des trois Châteaux de la Drôme (Grignan, Suze-la-Rousse, Adhémar)
- 1 chèque pour 2 entrées au Musée Départemental de la Résistance de Vassieux-en-Vercors

Le Conseil Général a fait le choix d'être quasiment exhaustif dans le choix de ses partenaires sportifs et culturels en permettant à tous les acteurs d'accepter le chèque (contrairement à la Carte M'RA qui, pour l'avantage sport, ne permet que l'acquisition d'une licence sportive et pas d'achats dans un magasin particulier).

Les partenaires du Département acceptant les chèques sont par conséquent très nombreux puisque l'on compte 917 partenaires conventionnés en 2011-2012 contre 883 en 2010-2011⁵²⁷.

⁵²⁷ Tous les chiffres présentés proviennent du document : Service Sport Jeunesse, *Chéquier Top Dép'Art, Bilan campagne 2011-2012*, Conseil général de la Drôme, 2013 reproduit en annexe

Tout comme la carte M'RA, le chéquier est gratuit et limité à un par année et par collégien. Sur les 26 000 collégiens drômois, le chiffre des commandes n'a fait qu'augmenter depuis le lancement passant de 16 366 en 2010, puis 17 386 en 2011 pour arriver 19 031 en 2012, soit 80 % du potentiel. La progression est importante et devient comparable avec les taux que l'on observe avec la carte M'RA où 97 % des lycéens passent la commande en se connectant sur le site internet dédié à cet usage.

La différence entre les taux de commandes de ces deux outils semble s'expliquer principalement par le fait que la carte M'RA est plus ancienne et, surtout, qu'elle permet de payer les livres scolaires, dépense obligatoire chez les lycéens, qui constitue une incitation très forte à la commande de la carte.

Il est toutefois difficile de comparer les dispositifs puisque les prestations remboursées diffèrent légèrement. Toutefois, en observant les taux de remboursement des prestations culturelles proposées par la carte M'RA et ceux du Chèque Top Dép'Art, on peut noter quelques différences importantes, notamment dues au fait que le Chèque drômois est ouvert au secteur marchand.

A ce titre, le « *choix* » est beaucoup plus important que celui offert par d'autres dispositifs plus encadrés. On est dans le cas Drômois assez proche de la volonté des fondateurs du Chèque culture Rhône-Alpes qui souhaitaient que l'offre soit la plus large possible pour que la liberté de choix puisse au final stimuler le milieu culturel et que ce dernier aille davantage à la rencontre des désirs du public.

Le bilan annuel du Conseil Général montre d'abord que les chèques « *culture* » et les chèques « *sport* » ont quasiment le même succès, puisque 75,93% des chèques « *sport* » produits sont remboursés ainsi que 74,38% des chèques « *culture* ». Le problème souligné dans le document est le taux, estimé trop important, de dépense du chèque dans des commerces affiliés.

Ainsi, 62% des montants remboursés par le Conseil Général le sont à des commerces culturels et sportifs. Concernant la culture, 82 % des chèques « *culture* » sont dépensés dans des cinémas et librairies (le bilan édité par le Conseil Général mentionne trois librairies parmi les plus importants partenaires : Cultura Valence, Livres et Compagnies à Montélimar et la Fnac de Valence).

Les chèques « *sport* » sont quant à eux un peu moins utilisés au sein de commerces (51% d'entre eux sont tout de même dépensés chez des partenaires comme Intersport, Décathlon ou Go Sport).

Les autres chèques culture vont soit dans des associations et activités culturelles (4% du total) et des sorties de type « *spectacle vivant* » ou « *festivals* » (13 %)

Concernant le sport, le secteur marchand tire moins son épingle du jeu, ce que le service explique par le fait que les clubs et activités sportives sont particulièrement nombreux en milieu rural, et que le public collégien est davantage orienté vers la pratique d'une activité sportive que culturelle. Le nombre de partenaires sportifs est en effet important puisque 587 partenaires sur 917 sont des clubs sportifs.

L'équilibre dans le remboursement des chèques entre la pratique sportive (financement d'une licence, adhésion à un club) et les achats commerciaux est donc davantage respecté que dans le domaine culturel, puisque 42% des remboursements concernent des associations et clubs sportifs et 51 % concernent des commerçants.

Les chèques qualifiés de « *dédiés* » par le service (visite de musée départementaux, stations de ski...) font l'objet d'une consommation très marginale concernant les châteaux (1,67% des bénéficiaires du chéquier l'ont utilisé) et le musée de la résistance (1,72%) et un peu plus significative pour le forfait de ski (15%) et le festival des fêtes nocturnes du château de Grignan (9,19%).

Le service « *sport et jeunesse* » regrette, dans son rapport annuel, le fait que les chèques commandés par les collégiens soient davantage utilisés chez les commerçants et indique dans sa conclusion que « *seule une évolution de la composition du chéquier permettrait de mieux cibler certaines consommations (chèque «licence sportive», «livre», «cinéma»...)*

Le chèque « *Top Dép'Art* » du Conseil général de la Drôme semble être, au vu des statistiques, un des exemples de succès de lancement et de mise en place de dispositif de soutien à la demande culturelle et sportive à destination des jeunes.

Son coût, relativement modeste en terme de fonctionnement (56 000 euros de prestations forfaitaires annuelles, pour un montant remboursé de 653 390 euros⁵²⁸ et un montant global de 906 524 euros) et le fait qu'il ne mobilise qu'une seule personne au sein des services (qui a de

⁵²⁸ A cette somme s'ajoutent un coût par remboursement et un coût d'expédition des chèquiers qui entraînent au final un budget total de 906 524 €

sucroît d'autres missions opérationnelles) font de ce chèque un exemple assez fréquemment cité en exemple par les autres collectivités interrogées. Par ailleurs, le fait qu'il soit particulièrement large en termes de possibilités d'utilisations semble être une volonté parfaitement assumée par l'institution, qui y voit également un moyen de stimuler l'offre culturelle et sportive du département.

On retrouve donc dans les propos des acteurs drômois plusieurs des arguments en faveur du chèque développés par les théoriciens de cette notion : libre-choix, stimulation de la concurrence, rationalisation budgétaire.

Le Conseil Général de la Drôme a d'ailleurs, peu de temps après, lancé un nouveau chèque dans le domaine de l'action sociale dont l'argument essentiellement développé par les acteurs est d'ordre budgétaire et financier. Il fait l'objet d'une autre partie de l'enquête sur laquelle nous revenons plus loin.

Les théoriciens du chèque identifient, nous l'avons vu au cours de la première partie, d'autres arguments en faveur de l'usage d'un tel outil et particulièrement le rôle que l'introduction du chèque peut jouer pour remplacer une politique déjà existante.

Après avoir étudié deux dispositifs destinés aux jeunes, force est de constater qu'ils ont servi à créer une politique publique et n'ont pas remplacé de programme déjà existant. Les créateurs du Chèque culture Rhône-Alpes souhaitaient pourtant à terme que le soutien à la demande culturelle se substitue au soutien traditionnel à l'offre, mais force est de constater que cette substitution n'a pas eu lieu.

Il convient donc, pour vérifier si le chèque en France peut être utilisé en vue de remplacer une politique existante, d'observer d'autres expériences autour des politiques du chèque développées parmi les collectivités locales. Nous nous sommes donc intéressés tout particulièrement à un phénomène qui s'est diffusé très rapidement au sein des régions et des départements : les chèques de type « *énergies renouvelables* ».

Chapitre 12 : Le chèque comme outil de remplacement d'une politique existante : l'exemple des chèques énergies renouvelables

Outre la thématique culturelle, et plus largement la thématique « jeunesse », le paiement d'une aide par chèque a été étendu à d'autres domaines des politiques locales. On a tout particulièrement assisté à une multiplication des dispositifs d'aide à l'équipement des foyers en matériel de chauffage utilisant des énergies renouvelables dans les années 2000.

Nous avons ici étudié le Chèque Habitat Durable du Conseil Général de Saône et Loire en le comparant avec deux autres dispositifs régionaux du même type : les chèques énergies renouvelables PACA et Rhône-Alpes. L'enquête et les entretiens menés avec les acteurs de ces chèques montrent que l'objectif premier de la politique d'aide aux particuliers est ici davantage le remplacement d'une aide déjà existante ou la création d'une politique publique que la collectivité estime ne pas pouvoir assumer seule.

Avant d'aborder ces nouveaux arguments, que l'on retrouve également chez les analystes américains du chèque en tant qu'outil de politique publique, nous nous sommes également intéressés à la genèse de ces dispositifs et aux mécanismes de leur mise en place au sein des régions, puis des départements.

1. Genèse des aides aux énergies renouvelables versées aux particuliers

a. Le lancement du Chèque énergies PACA ou l'aboutissement d'une démarche commerciale

En 2003, le Conseil Régional Provence-Alpes-Côte-D'azur a choisi, en créant le chèque «*énergies renouvelables* », de ne pas passer par la solution classique du versement de subventions aux particuliers pour les inciter à équiper leurs foyers de dispositifs à moindre consommation énergétique (chauffe-eau solaire, chaudière à bois, photovoltaïque...)

Le Groupe Chèque déjeuner fut donc choisi suite à un appel d'offre par la collectivité pour concevoir une monnaie dédiée sous forme de chèque, affilier un réseau d'installateurs agréés qui acceptent cette monnaie, et gérer les commandes des particuliers et le remboursement des chèques auprès du réseau d'installateurs. Cette demande semble être partie du constat qu'il était trop compliqué pour la collectivité de gérer seule un tel système de subventions.

Folco Laverdière, chargé de mission au service énergie du Conseil Régional indique d'ailleurs que : *« l'une des raisons pour lesquelles la Région ne s'était pas engagée jusqu'alors, c'est qu'elle n'était pas en capacité, en mesure, de pouvoir gérer un dispositif d'aides individuelles aux particuliers dans le cadre des contraintes propres aux collectivités territoriales en matière de subventions. »*⁵²⁹

Plutôt que d'instruire et de verser une subvention aux particuliers désireux de s'équiper en chauffe-eau solaire, en système de chauffage combiné ou en panneaux photovoltaïques, le Conseil Régional a donc choisi de cibler sa dépense publique vers la population en faisant appel à un opérateur privé.

Les relations entre l'opérateur et la collectivité vont être décisives pour la création de ce chèque « *énergies* ». Les acteurs interrogés ont mis en avant ces relations suite notamment à la création du chèque « *ciné lecture* » l'année précédente.

Ainsi, Fahima Aberkane, consultante au Groupe Chèque Déjeuner à l'époque évoque ce lien entre le chèque destiné aux lycéens et celui que le Conseil Régional souhaitait lancer en 2003 :

« Un chargé de mission dans ce service, qui s'appelle Folco Laverdière, a été missionné pour aller chercher et se renseigner sur ce qui pouvait se faire ailleurs, en terme de dispositif etc. et de s'adresser aussi à la direction de la jeunesse parce que évidemment ils avaient connaissance aussi du chèque lecture cinéma, de voir déjà dans la réflexion « est ce que ce dispositif-là ne pouvait pas être également dupliqué dans le cadre de l'environnement ? » Donc il y a eu un premier échange entre services.

Ensuite, comme c'était nous qui fournissions la collectivité, qui allions accompagner la collectivité, cette direction de la jeunesse sur ce dispositif-là, nos coordonnées ont été communiquées à M Folco Laverdière, qui a pris contact directement avec moi, pour l'aider

⁵²⁹ Entretien avec Folco Laverdière réalisé le 12 février 2010, consultable en annexe

*justement à alimenter sa réflexion et de voir la faisabilité d'un projet similaire dans le cadre de l'environnement, donc la première rencontre s'est faite comme ça... »*⁵³⁰

Interrogé ensuite, Folco Laverdière souligne le rôle de médiateur du service jeunesse de la Région, ainsi que celui du prestataire :

*« Après on s'est quand même beaucoup appuyés sur l'expérience de nos collègues sur le chèque ciné lecture qui a été mis en place un petit peu avant et qui correspondait à une offre existante des émetteurs, donc, on s'est appuyé aussi sur leur expérience, pour lancer ce dispositif. »*⁵³¹

Ces chèques fonctionnent sur le même principe que les autres titres de paiement. Il s'agit, pour reprendre la définition de Gary Sturgess et Ivana Bodroza, d'un dispositif technique, d'un outil qui aide à bonifier la valeur de services publics quand le marché et les politiques publiques vont dans le même sens⁵³².

Cependant, l'aide à l'acquisition d'équipements utilisant les énergies renouvelables n'étant pas une compétence légale des Conseils Régionaux, ces derniers ont donc une grande latitude de choix pour décider dans un premier temps de fournir ou non de telles aides, mais aussi de leurs modalités, montants, conditionnalités.

Les Conseils Régionaux ont ainsi tous, de façon différente, choisi d'attribuer des subventions de ce type aux particuliers. Le document édité par Enerplan⁵³³ récapitulant en 2009 les aides régionales et locales pour l'énergie solaire montre bien que les 22 régions métropolitaines prévoient des aides aux particuliers.

b. Rendre visible l'action des collectivités à travers l'agenda 21 : le chèque Habitat Durable de Saône et Loire

Ces aides sont typiquement issues de la notion de « *développement durable et participatif* » présente depuis une quinzaine d'années et issue des débats du GIEC autour du changement climatique. Cette prise en compte des risques associés au changement climatique dans les

⁵³⁰ Entretien avec Fahima Aberkane réalisé le 13 février 2010, consultable en annexe

⁵³¹ Entretien avec Folco Laverdière réalisé le 12 février 2010, consultable en annexe

⁵³² Gary Sturgess, Ivana Bodroza, *Redeeming vouchers in Public Services*, Serco Institute, 2011

⁵³³ « Aides régionales et locales 2009 pour l'énergie solaire, en complément du crédit d'impôt de 50% », *Enerplan*, 18 juin 2009

politiques locales n'est pas née avec le chèque et n'a, en soit, pas vraiment de lien avec les politiques utilisant cet outil de versement des aides. Elle a été étudiée notamment par François Bertrand et Laurence Rocher dans un ouvrage dirigé par Stéphane La Branche⁵³⁴.

Cette prise en compte se traduit toutefois par la logique de l'agenda 21, ou plutôt des agendas 21 locaux, du nom de l'engagement pris au sommet de la terre à Rio en 1992 et se déclinant désormais au niveau des collectivités françaises. Pour ne prendre que l'exemple des terrains étudiés, on trouve, dans l'agenda 21 du Conseil Général de Saône et Loire, sous la thématique « *Maîtriser la consommation énergétique* », le paragraphe « *Inciter à l'utilisation de systèmes solaires thermiques* » indiquant une aide créée en 2004 :

*« Dans le cadre du Fonds départemental de maîtrise de l'énergie (FDME), le Département accorde depuis 2004, en complément des aides du Programme régional environnement, maîtrise de l'énergie, déchets (PREMED), des aides aux particuliers, aux entreprises, aux associations et aux propriétaires de gîtes de séjour souhaitant se doter d'un système solaire thermique. »*⁵³⁵

L'aide aux particuliers est donc dans un premier temps souvent insérée dans la réflexion de la collectivité sur le développement durable et les économies d'énergies et permet de justifier, en termes de communication, une action visible et plutôt bien perçue par la population.

C'est tout à fait le cas en Saône et Loire où le Vice-Président en charge du développement durable et de la démocratie participative, Pierre Martinerie, évoque spontanément le « *retard* » qu'avait pris le département en terme d'élaboration d'un agenda 21 et l'élan qu'a pu représenter l'aide aux particuliers, puis le chèque, en termes de visibilité et de construction de l'agenda :

« Je vais prendre une référence, par exemple aux agendas 21 : on n'était pas cette fois-ci dans les départements pionniers puisqu'il y avait eu le Nord, l'Hérault, l'Essonne à se lancer dans un Agenda 21, nous étions donc en deuxième rang [...] lorsqu'Arnaud Montebourg est arrivé en 2008, il a vraiment ramené d'autres thématiques et d'autres transformations [...], il y a eu le travail autour des projets structurants, la libération des données publiques, les

⁵³⁴ François Bertrand, Laurence Rocher, « La prise en compte des risques associés au changement climatique dans les politiques locales », in Stéphane La Branche (dir), *Le changement climatique, du méta-risque à la méta-gouvernance*, Lavoisier, 2011

⁵³⁵ On peut consulter les différentes actions menées sur le site internet du Conseil général : http://www.cg71.fr/jahia/Jahia/site/internet_cg71_v2/agenda21-en-saone-et-loire consulté le 16 avril 2013

*énergies renouvelables intégrées aux aides, l'éco-conditionnalité des aides intégrée aux aides aux particuliers, aux associations, communes, etc. Cela fait partie d'un élan constant. »*⁵³⁶

Le Directeur Général des Services de l'époque, Boris Vallaud, présenté par les acteurs interrogés comme étant à l'origine de la création de ce chèque, relie même l'apparition du chèque à la tenue du Grenelle de l'environnement :

*« l'incitation individuelle fait partie d'une réflexion plus large sur le changement des pratiques professionnelles de la collectivité : incitation au développement des principes de construction éco responsables dans les marchés publics, en éco-conditionnalisant nos règlements d'aides, et puis une assistance technique aux collectivités publiques pour justement prendre le virage du Grenelle. Voilà : le chèque habitat durable, c'est un des piliers de cette réflexion »*⁵³⁷

Les notions d'agenda 21 et de Grenelle de l'environnement sont reprises jusqu'au niveau de la chef du service en charge des énergies et des déchets qui cite en tout début d'entretien la notion d'agenda 21 pour expliquer l'arrivée des aides, puis du chèque :

*« Sur le volet énergie il y a donc les aides aux particuliers, aux collectivités locales. Il y a tout ce qui est plutôt politique générale de planification, le plan climat, on est en plein dedans : c'est le volet énergie de l'Agenda 21 où un collègue coordonne tout ça. »*⁵³⁸

On retrouve également, au cœur de l'agenda 21 voté par le Conseil Régional Provence Alpes Côte d'azur le 10 juillet 2009⁵³⁹, la notion d'aide aux particuliers et de soutien régional à l'acquisition de « *petit éolien, photovoltaïque, solaire thermique* », au sein du chapitre : « *Agir pour la transition énergétique, volet énergies renouvelables et futures* ».

L'intérêt du Chèque énergie de Provence-Alpes-Côte-D'azur est, et cela semble unique dans ce domaine, que la création de l'aide coïncide avec la création du chèque. Les autres collectivités étudiées, et notamment le Conseil Général de Saône et Loire ont remplacé les subventions existantes par le chèque ce qui nous a permis d'observer l'argumentation des

⁵³⁶ Entretien avec Pierre Martinerie réalisé le 21 février 2012, consultable en annexe

⁵³⁷ Entretien avec Boris Vallaud, Directeur général des services au Conseil général de Saône et Loire, réalisé le 3 mars 2010, consultable en annexe

⁵³⁸ Entretien avec Magali Servignat, Chef du service « *Maitrise de l'énergie et des déchets* » au Conseil général de Saône et Loire, réalisé le 21 février 2012, consultable en annexe

⁵³⁹ <http://www.regionpaca.fr/developpement-durable-energie/agir-pour-la-transition-energetique-volet-energies-renouvelables.html> , consulté le 16 avril 2013

acteurs sur cet objectif qui a notamment été développé par Eugene Steuerle dans son analyse du « *rent voucher* » américain⁵⁴⁰.

2. Diffusion et discours des acteurs autour du chèque

a. Une forte diffusion entre les collectivités

Entre 2003 et 2013, 12 régions de France, 2 départements et plusieurs intercommunalités ont choisi ce mode de versement des aides aux particuliers sous des formes variées, mais dont le dénominateur commun reste l'attribution d'un titre échangeable auprès d'un installateur agréé qui déduit son montant de la facture.

Les aides ciblées individuelles sous forme de chèque sont désormais utilisées par plus de la moitié des régions françaises ce qui en fait plus qu'un phénomène marginal (la totalité des régions françaises versent une aide aux ménages pour s'équiper en mode de chauffage utilisant des énergies renouvelables) auquel on peut ajouter la réflexion qui était assez répandue sous le Gouvernement de François Fillon autour de l'éventualité d'une compensation de la contribution climat énergie dite « *taxe carbone* » sous forme d'un hypothétique « *chèque vert* ».

b. Simplifier le versement des aides

Dans le cas de PACA, l'argumentaire expliquant la raison de la mise en place du chèque est assez simple, et sera repris par la plupart des collectivités utilisant ce dispositif :

« un système de subvention, c'est un système extrêmement compliqué, avec des votes en commission qui ont lieu tous les trois mois, et avec de nombreuses contraintes administratives, qui fait que après avoir consulté plusieurs Régions, on s'est aperçus qu'un particulier qui pouvait faire une demande à un moment donné pouvait avoir la subvention au final de 6 à 9 mois après, donc ça n'a pas grand intérêt vu que c'est un système incitatif, et

⁵⁴⁰ Parmi les arguments justifiant, pour l'auteur, l'utilisation d'un chèque dans une politique publique, figure notamment le « remplacement d'un programme existant » : Eugene, Steuerle (dir), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institute, 2000

*donc il ne méritait pas de se mettre en place dans ces cas-là. Dès le début on s'est interrogés sur d'autres modalités d'interventions, en essayant d'imaginer ça, et l'idée est venue d'un directeur chez nous qui a pensé aux Chèques Déjeuner, et qui a proposé cette piste là et moi ensuite j'ai exploré pour concevoir le dispositif. »*⁵⁴¹

L'idée de départ est donc de rendre le dispositif plus rapide et plus fluide. Elle est induite par le fait qu'en droit public, une subvention ne peut s'obtenir avant le début des travaux, autrement dit, dans le cas d'investissements lourds, un particulier doit avancer beaucoup de fonds sans être certain que sa subvention sera accordée. L'idée est donc, du côté du Conseil Régional PACA, de faire en sorte que ce soit l'installateur qui avance l'argent en déduisant le montant d'un chèque du total de la facture.

La Région PACA, en se positionnant d'emblée sur un système rapide et en faisant appel à un opérateur, affirme être parvenue en quelques mois à combler son retard :

*« Au niveau visibilité, au niveau réactivité, il a été très bien accueilli et très bien approprié par les professionnels et la Région, par ce dispositif, a grandement contribué à développer les énergies renouvelables sur son territoire, et à devenir la deuxième Région de France en matière d'installation solaire thermique, la troisième photovoltaïque, en quelques années, alors qu'on avait un gros retard jusque-là, qui a été comblé, notamment, par ce dispositif, et cette action. »*⁵⁴²

c. Moderniser et rendre plus visibles les aides existantes

L'autre argument développé par les acteurs est celui de la visibilité de l'action publique. Les chèques se substituent en effet souvent, sauf dans le cas de PACA qui créa l'aide en même temps que le dispositif, à des aides déjà existantes et permettent à la collectivité de valoriser une subvention jusqu'alors complexe et peu visible par la population. La communication institutionnelle et électorale montre que cet outil est désormais intégré à part entière dans le bilan des collectivités sans qu'un changement de fond dans l'orientation de la dépense n'apparaisse.

⁵⁴¹ Entretien avec Folco Laverdière, Chargé de mission « énergies » au Conseil régional PACA, réalisé le 12 février 2010, consultable en annexe.

⁵⁴² Entretien avec Folco Laverdière, consultable en annexe

Il s'agit d'ailleurs d'un objectif qui ressort très rapidement au cours des entretiens menés avec des agents territoriaux évoluant à un niveau plus opérationnel. Ainsi, Folco Laverdière, indique que :

« Le deuxième objectif, c'était la communication, donc la pertinence de l'outil pour afficher une intervention régionale, à l'heure où les régions n'ont pas de compétences particulières sur le domaine de l'énergie, on n'est que sur des compétences volontaristes, la compétence énergie étant à l'Etat. Et voilà, le besoin de la Région d'expliquer ce qu'elle fait, de ses orientations. Donc c'est un moyen de communication aussi qui permet d'afficher la Région. »

On retrouve cette thématique de la communication, sur laquelle nous reviendrons plus longuement dans un chapitre ultérieur, chez Aline Auclair, gestionnaire des aides habitat durable au Conseil Général de Saône et Loire :

« Pour moi c'était une opération de communication parce que ça permettait de toucher les entreprises et les particuliers, on a quand même touché 1500 particuliers qui ont entendu parlé du département... oui, c'était de la communication... et des entreprises, je ne sais pas combien j'en avais en tout... 400 ou 500 entreprises, ça faisait une belle opération de com. Oui, oui, pour moi c'était de la communication. »⁵⁴³

Ces dispositifs s'accompagnent également d'une volonté de simplification des procédures administratives. Le système précédent de subventions au Conseil Général de Saône et Loire impliquait que la direction de l'environnement devait mandater autant d'aides financières qu'il y avait de bénéficiaires, ce qui entraînait une charge de travail estimée trop importante par le service.

En déléguant l'émission du titre, l'instruction des dossiers et le remboursement des installateurs à un opérateur privé, la collectivité n'a plus que ce dernier à rembourser, ce qui simplifie son travail administratif en lui donnant une image innovante. Cette notion de simplification des procédures grâce au chèque se retrouve également à l'échelon opérationnel :

« Il y avait d'autres raisons annexes à ce choix-là. La première, c'était le principe d'un titre de paiement, qui, dans le principe, permet de payer une facture, et pouvait éviter les dérives classiques de détournement de tout dispositif de soutien par le secteur privé, qui en profite pour augmenter ses prix, bon, malheureusement, ça ne s'est pas passé comme ça, mais dans

⁵⁴³ Entretien avec Aline Auclair, Gestionnaires aides « habitat durable » au Conseil général de Saône et Loire, réalisé, le 13 mars 2013, consultable en annexe.

*le principe ça nous semblait, sachant que, les professionnels font toujours de la même manière puisque ce n'est pas de l'argent qui est donné, c'est un moyen de paiement d'une facture donc, la facture doit être identique pour ces prestations. »*⁵⁴⁴

d. Contourner les règles de versement des subventions

Les collectivités se sont toutefois vite aperçues que ce dispositif pouvait créer des problèmes en termes d'organisation administrative, particulièrement suite à la montée en puissance de la demande de chèques qui a rapidement débordé les services, poussant certaines d'entre elles à abandonner cet outil pour revenir au précédent système de subvention.

En termes de services rendus à la population, le paiement par titre (qui n'est donc pas monétaire, il ne s'agit techniquement que d'une contremarque que l'installateur pourra se faire rembourser par la suite) se fait avant le début des travaux chez le bénéficiaire à l'inverse de la subvention directe qui ne pouvait être versée qu'après le démarrage du chantier.

Cet argument, qui est celui développé par les émetteurs de titre, est particulièrement important, et est relevé par toutes les personnes interrogées sur le sujet, même si, à un niveau opérationnel, on souligne souvent les grandes difficultés du système.

Ainsi, Pierre Martinerie, Vice-Président du Conseil Général de Saône et Loire, évoque le chèque comme : *« Pour les particuliers c'est une avance de trésorerie importante, et c'est la garantie d'avoir un titre de paiement fiable qui permette de rémunérer les travaux. »*⁵⁴⁵

Boris Vallaud, Directeur Général des Services, indique que *« D'une certaine manière c'est un soutien indirect au pouvoir d'achat en évitant au particulier de déboursier de l'argent, enfin de faire des avances. C'est pour ça qu'on a choisi le chèque plutôt que le remboursement. »*⁵⁴⁶

Le décalage que nous avons pu relever entre l'objectif visé par l'introduction du chèque et la réalité des aides est l'objet de témoignages des échelons plus opérationnels. La communication faite autour de l'outil et l'effet d'aubaine pour les entreprises ont souvent fait fortement augmenter à la fois les budgets alloués, le travail de traitement des demandes et par

⁵⁴⁴ Entretien avec Folco Laverdière, consultable en annexe

⁵⁴⁵ Entretien avec Pierre Martinerie, consultable en annexe

⁵⁴⁶ Entretien avec Boris Vallaud, consultable en annexe

conséquent les délais d'émissions des chèques, rendant l'argument de la rapidité et de l'avance financière un peu caduc.

Cela a été d'abord le cas dès le départ en PACA comme l'indique Folco Laverdière : *« Et bien c'est à dire que par rapport à la saisie... donc on a externalisé la saisie des chèques, il y a des délais très importants, qui sont importants aujourd'hui, en terme de saisie et d'expédition pour une raison qui est de notre responsabilité notamment, c'est à dire que dans le marché on n'a pas, dans l'estimation qu'on a faite, on a mal évalué le volume qui allait être produit, puisque là encore il y a eu des événements extérieurs qui ont fait, qu'on a eu énormément de demandes... »*⁵⁴⁷

Pour autant, ces difficultés n'ont pas empêché d'autres collectivités de suivre l'exemple de PACA et de se heurter aux mêmes difficultés en termes de délais et d'organisation.

Aline Auclair précise notamment que le système finissait par fonctionner à l'envers : *« l'idée intéressante, c'était que les gens n'avaient pas à avancer l'argent [...] a priori. [...] moi je suis arrivée sur le poste en mai 2009, [...] on avait déjà en gros 6-8 mois de retard, donc quand on envoyait les chèques, les gens avaient payé la note... dans 70% des cas les gens avaient payé la totalité de la facture, donc ça devenait très compliqué... ils recevaient ce chèque-là, ils le donnaient à l'entreprise, l'entreprise le faisait rembourser puis l'entreprise remboursait ensuite le bénéficiaire. »*⁵⁴⁸

Pour expliquer en partie ces retards en Saône et Loire, Magali Servignat, Chef du service «Maîtrise de l'énergie et des déchets» au Conseil Général de Saône et Loire, pointe un fonctionnement interne trop complexe: *« C'est du fait qu'on a pris du retard dès le départ à l'instruction. C'est-à-dire que dès le moment où le particulier décide de faire son projet, il dépose son dossier – donc à l'époque au guichet unique – on lui renvoie en disant que son dossier est complet et qu'il avait l'autorisation de démarrer les travaux. Donc tout ça prenait déjà un certain temps, et ensuite entre le moment où le dossier passait dans les instances régionales puis redescendait chez nous, puis qu'on éditait le chèque – ce qui était plutôt rapide – et qu'on envoyait le chèque à la personne, les travaux étaient finis parfois depuis longtemps. [...] Nous quand on envoyait le chèque au particulier, qu'il le donnait à*

⁵⁴⁷ Entretien avec Folco Laverdière, consultable en annexe

⁵⁴⁸ Entretien avec Aline Auclair, consultable en annexe

*l'entreprise et qu'elle le renvoyait, ça pouvait aller assez rapidement. C'est plus la procédure d'instruction et les temps cumulés qui pouvaient paraître long ensuite. »*⁵⁴⁹

Ce décalage, assez important, entre les réalités du dispositif et son fonctionnement théorique est très impressionnant. C'est le sujet sur lequel le groupe composé des élus et de la direction générale ont des visions qui divergent le plus par rapport à l'échelon plus opérationnel. Cette différence de vision est valable sur les autres chèques thématiques, mais l'étude sur la Saône et Loire permet de les mettre en avant de façon évidente.

e. Le chèque attire-t-il le chèque ?

La dernière raison pour laquelle les chèques « *énergies* » ont été lancés est davantage conjoncturelle. Ces dispositifs sont en effet souvent des reproductions d'aides par monnaie assignée préexistantes : toutes les Régions ayant développé un chèque du type « *énergies renouvelables* » disposaient déjà d'au moins une autre aide par titre de paiement, souvent dans les domaines de la jeunesse (accès à la culture et au sport), de la formation initiale (aide à l'acquisition de manuels scolaires) ou professionnelle (aide à l'équipement des apprentis).

Ainsi, le Conseil Régional Rhône-Alpes a pu s'appuyer sur la carte M'RA et le Conseil régional PACA sur le chèque « *ciné lecture* », dispositifs qui existaient depuis déjà longtemps. On peut également citer les cas des Conseils Régionaux du Limousin, de la Franche-Comté, du Languedoc-Roussillon, de la Basse-Normandie, du Nord Pas de Calais, de l'Auvergne, de l'Aquitaine ou de Midi-Pyrénées qui ont pu s'appuyer sur des dispositifs utilisant les chèques dans d'autres domaines avant de se lancer dans le secteur de l'aide aux énergies renouvelables.

Le Conseil Général de Saône et Loire ne fait pas exception à cette règle puisqu'il utilisait des chèques sociaux (Chèques Emploi Service Universels ou Chèques d'Accompagnement Personnalisés) pour verser les aides légales individuelles aux personnes âgées dépendantes ou aux personnes handicapées depuis plusieurs années au moment où le chèque « *habitat durable* » a été lancé.

Curieusement, les acteurs interrogés ne font pas le rapprochement immédiat entre les dispositifs pré existants. En PACA, Folco Laverdière estime que « *l'idée est venue d'un*

⁵⁴⁹ Entretien avec Magali Servignat, consultable en annexe

directeur chez nous qui a pensé au ticket restaurant, et qui a proposé cette piste là et moi ensuite j'ai exploré pour concevoir le dispositif. », autrement dit, c'est l'idée de titre de restauration qui a lancé le processus et pas vraiment le débat qui avait lieu quasiment au même moment sur le lancement du chéquier « ciné-lecture ».

Le service jeunesse du Conseil Régional nous confirme également qu'il n'y a pas réellement eu de concertation transversale au sein des directions du Conseil Régional.

En Saône et Loire, Josette Juillard, la Directrice du service autonomie qui gère notamment les dispositifs sociaux indique que personne ne les a contactés avant la création du chèque « *habitat durable* » évoquant même l'aspect « *boite noire* » de la direction de la solidarité au sein du Conseil Général qui a pour effet principal le fait que les autres directions ne les consultent pas souvent.

Pierre Martinerie, élu ayant porté la création du chèque « *habitat durable* » n'a pas non plus fait le rapprochement entre ces deux moyens de paiement, pourtant situés au sein de la même collectivité.

Seul Boris Vallaud, le Directeur Général des Services, évoque le fait que « *d'un point de vue méthodologique, on savait comment s'y prendre pour mettre en place un chèque. Sachant que c'est plus simple de mettre en place un chèque habitat durable, que de mettre en place un chèque pour l'APA par exemple, et plus encore pour la PCH* ».

Toutefois, le rapprochement est loin d'être évident et l'hypothèse selon laquelle le chèque « *énergie renouvelable* » soit plus facile à implanter au sein d'une collectivité disposant déjà d'un dispositif dans une autre politique d'aide individuelle est difficile à vérifier.

On pourrait toutefois supposer que les entreprises qui mettent en place les chèques et les « *vendent* » démarchent en priorité les collectivités qui sont déjà clientes et utilisent déjà ce mode de paiement des aides. Les acteurs interrogés sur l'origine du chèque notent d'ailleurs souvent le rôle d'assistance et d'accompagnement de l'entreprise dans le processus de mise en place du chèque.

Folco Laverdière évoque le Groupe Chèque Déjeuner (qui est en 2012 en situation de quasi-monopole sur les dispositifs de type « *chèques énergies renouvelables* ») : « *c'est vrai que le Groupe Chèque Déjeuner, c'est tout à leur honneur, a systématiquement répondu [aux appels d'offre], en se montrant très intéressé par cette diversification et par le caractère*

environnemental différent de leur action plutôt sociale jusque-là, le caractère environnemental de cette action, donc ça correspond aussi à un engagement citoyen du Groupe Chèque Déjeuner je pense. »

La consultante de l'époque au Groupe Chèque Déjeuner confirme d'ailleurs cette méthode : *« nos coordonnées ont été communiquées à M Folco Laverdière, qui a pris contact directement avec moi, pour l'aider justement à alimenter sa réflexion et voir la faisabilité d'un projet similaire dans le cadre de l'environnement, donc la première rencontre s'est faite comme ça... »*⁵⁵⁰

En Saône et Loire, Pierre Martinerie parle de rencontre fondatrice entre Chèque Déjeuner et le Conseil général de Saône et Loire : *« L'idée est venue d'une rencontre entre Chèque Déjeuner et le Conseil Général de Saône-et-Loire, de façon assez simple : nous cherchions une alternative aux aides habituelles que nous avions. Nous cherchions à la fois un moyen d'aide aux particuliers mais aussi aux entreprises du secteur du développement durable afin de développer des stratégies autour des énergies renouvelables. »*

Au niveau des agents opérationnels, la paternité du dispositif est attribuée directement au Directeur général des services de l'époque, Boris Vallaud, sans pour autant mentionner les dispositifs sociaux déjà existants au sein du Conseil Général. Aline Auclair, qui travaillait auparavant au sein de la direction de la solidarité, avoue d'ailleurs ne jamais avoir fait le rapprochement entre les deux dispositifs.

Pour conclure sur ce thème de la multiplication des chèques « *énergies renouvelables* » au sein d'une collectivité, il apparaît difficile de trancher pour le moment en faveur d'un réseau interne à chaque collectivité qui ferait pression pour transformer toutes les aides individuelles en chèque. Nous reviendrons plus longuement sur l'hypothèse, plus crédible, selon laquelle les prestataires déjà en place dans les collectivités avec des titres de restauration ou d'autres chèques prioriseraient leur action commerciale en direction de ces dernières.

⁵⁵⁰ Entretien avec Fahima Aberkane, consultable en annexe.

3. Le fonctionnement du chèque « *énergies renouvelables* »

a. Les itinéraires du chèque

Il existe plusieurs modes de fonctionnement d'un « *chèque énergie renouvelables* ». Dans la totalité des cas, l'impression du titre de paiement est confiée à un émetteur privé, mais ensuite, les modalités peuvent changer énormément.

Ainsi, il existe plusieurs phases dans l'instruction d'un chèque qui peuvent être soit externalisées, soit faire l'objet d'un traitement en interne, soit, et c'est le cas notamment en Saône et Loire, être déléguée à une autre collectivité.

Phase 1 : Identification des installateurs

Dans un premier temps, il est nécessaire d'identifier et de conventionner les installateurs afin qu'ils acceptent d'être réglés en chèques et qu'ils puissent se faire rembourser par la collectivité ou par l'émetteur directement. Plusieurs solutions existent : soit un conventionnement préalable de tous les installateurs en fonction de leur agrément (Qualisol, Qualibois...) et un suivi des nouveaux arrivants au fur et à mesure de l'évolution du dispositif, soit une absence volontaire de conventionnement des professionnels comme ce fut le cas au Conseil Régional Rhône-Alpes, qui souhaitait simplifier au maximum le dispositif⁵⁵¹.

Le conventionnement peut être effectué soit par le prestataire privé, soit par la collectivité.

Phase 2 : Le particulier demande une aide

Il s'agit d'un dossier de subvention « *classique* » qui peut concerner de nombreux équipements. L'un des dispositifs les plus complets était celui de la Saône et Loire où le Conseil Général pouvait délivrer :

- un chèque « *chauffe-eau solaire individuel* » d'une valeur de 300 €,

⁵⁵¹ Les renseignements concernant Rhône-Alpes proviennent notamment d'un entretien avec Brigitte Ducourtill, responsable du service énergie au Conseil Régional Rhône-Alpes réalisé le 28 avril 2013, consultable en annexe

- un chèque « *chauffage solaire combiné* » d'une valeur de 500 €,
- un chèque « *générateur photovoltaïque* » d'une valeur de 700 €,
- un chèque « *chaudière bois à plaquettes forestières* » d'une valeur de 700 €,
- un chèque « *isolation et amélioration des performances énergétiques de l'habitation* » d'une valeur de 700 €.

La plupart des collectivités utilisant les chèques financent les deux premiers équipements ainsi que les chaudières à bois, plus rarement le photovoltaïque et l'isolation. Les montants sont très variables pouvant aller jusqu'à plusieurs milliers d'euros.

L'instruction des demandes peut être effectuée directement par l'émetteur, ou alors par la collectivité elle-même, voire par une autre collectivité. Les critères d'attribution du chèque sont les mêmes que ceux d'une subvention : des informations techniques ou sociales (niveau de revenu...) peuvent constituer un blocage à l'octroi de l'aide et donc entraîner un refus de l'émission du chèque.

Phase 3 : Impression et envoi du chèque

L'impression se fait systématiquement par l'émetteur. Le chèque est la plupart du temps imprimé au nom du bénéficiaire et envoyé à son domicile. Le chèque est ensuite utilisé auprès d'un professionnel qui déduit le montant inscrit de la facture d'installation de l'équipement.

Phase 4 : Remboursement du chèque

La liste des bénéficiaires est votée lors de la Commission permanente de la collectivité de façon régulière. Ce n'est qu'une fois le vote effectué que le remboursement de l'entreprise peut avoir lieu, selon les règles de la comptabilité publique (autrement dit, une fois que les travaux ont commencé).

Schéma n°1 : Fonctionnement du chèque « habitat durable » du Conseil général de Saône et Loire (source : mémoire technique de réponse à l'appel d'offre présenté par le Groupe Chèque Déjeuner mars 2009)

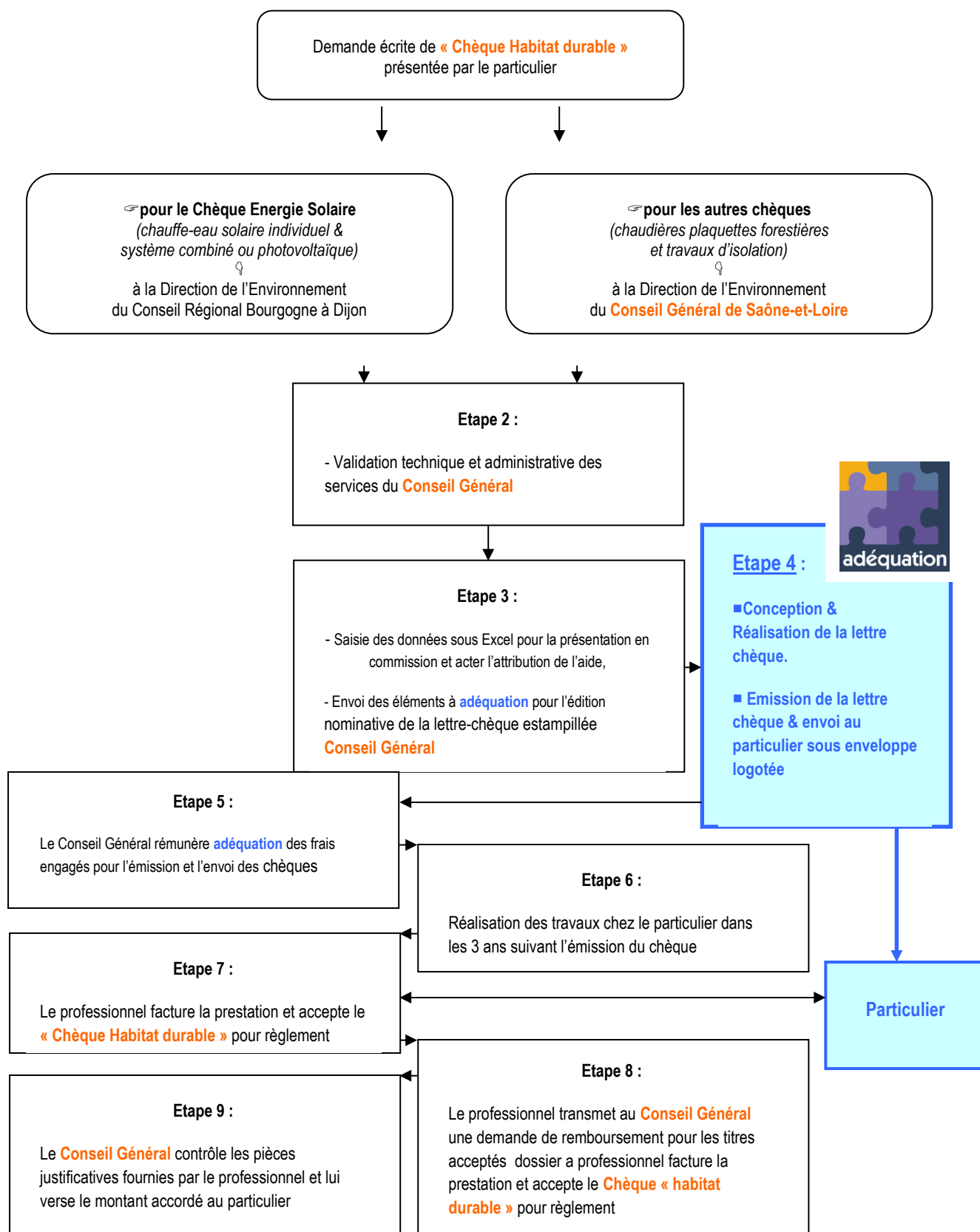


Illustration n°1 : Lettre chèque « Habitat Durable » du Conseil Général de Saône et Loire



b. Les écueils du chèque Habitat Durable en Saône et Loire

Le schéma du fonctionnement du chèque Habitat Durable du Conseil Général de Saône et Loire est assez original car il s'agit de la collectivité qui a souhaité confier le moins de tâches au prestataire de service par mesure d'économies.

Ainsi, de l'affiliation des installateurs au remboursement, en passant par l'instruction des dossiers, effectuée soit par les services départementaux, soit par ceux du Conseil Régional de Bourgogne, la quasi-totalité des phases sont gérées sans faire appel à un prestataire, à l'exception de l'impression et de l'envoi du chèque.

Cette solution a bien entendu poser des problèmes, notamment après la véritable explosion des demandes suite au lancement de l'aide.

On a en effet pu observer, dans toutes les collectivités où un système de subvention a été transformé par un chèque, une augmentation très forte de la demande d'aides, et donc à la fois du budget alloué et de la charge de travail des agents. Par conséquent, les traitements ont pris énormément de retard, pénalisant parfois définitivement le dispositif ou entraînant des changements majeurs dans son fonctionnement.

La principale difficulté rencontrée par les services en charge de ces dispositifs a d'abord été des difficultés de communication puisque le changement du mode d'aide a entraîné des difficultés de compréhension de son fonctionnement du côté des entreprises et du côté des particuliers.

L'autre difficulté a été les abus de la part des entreprises ainsi que de nombreuses faillites ayant entraîné une méfiance du public et enfin la dernière difficulté, qui a souvent conduit à modifier le mode de versement de l'aide, voire à supprimer le dispositif, a été le dépassement du budget initialement alloué et la surcharge de travail du service.

Dans un document interne sur le bilan du dispositif « *Habitat durable* », le service énergie du Conseil Général de Saône et Loire, indiquait que 50 à 70 % des entreprises réclamaient le paiement de la facture à leurs clients dans l'attente du chèque, le service ne pouvant en effet pas garantir que le chèque serait bien remboursé tant que la demande de subvention n'avait pas été votée en Commission permanente.

Aline Auclair explique ces retards en pointant la complexité du dispositif :

« Nous on l'a trouvée très compliquée, l'idée, vraiment dès le départ, on s'est dit que c'était vraiment compliqué, le système. Surtout qu'on demandait en plus aux entreprises de conventionner... si vous voulez : pour que l'entreprise puisse percevoir le « chèque habitat durable », vous savez pour qu'on puisse lui payer sur son compte, il fallait qu'elle conventionne avec le Département et c'était en gros : l'entreprise acceptait de recevoir ce chèque en paiement de la facture ce qui était assez logique.

Je me souviens, au mois de mai j'avais deux piles sur mon bureau. D'un côté les conventionnements à faire [...] ... et la pile avec les dossiers en attente. Si l'entreprise n'avait pas conventionné, ce qui est arrivé plusieurs fois, je me suis dit « on ne peut pas laisser attendre le bénéficiaire alors tant pis on les passe à la commission et on les conventionnera après » et on a des entreprises qui ont refusé de conventionner – en disant « c'est bon, on ne va pas s'embêter en plus avec l'administration c'est trop compliqué, c'est trop difficile, donc on laisse tomber » et là je me retrouve avec des dossiers où la commission permanente avait accepté de donner un « chèque habitat durable » que je ne pouvais pas payer à l'entreprise. »

Ce problème de démarrage ne s'est pas forcément retrouvé dans les autres collectivités, qui ont laissé le soin à l'opérateur de s'occuper du conventionnement et qui n'ont pas instruit les dossiers des entreprises qui n'avaient pas encore signé de partenariat. Par ailleurs, le Conseil Général de Saône et Loire, en voulant simplifier son versement des aides, a continué à en faire instruire certaines par le Conseil Régional de Bourgogne.

Ce dernier s'est retrouvé débordé face à cet appel d'air comme en témoigne Aline Auclair, gestionnaire des aides départementales :

« Ce n'est pas forcément la faute du Conseil Général... plutôt du Conseil Régional qui était guichet unique pour instruire pour les 4 départements. Le Conseil Régional donnait des primes sur les 4 départements, il y avait une personne qui avait en charge les dossiers – une seule personne et des contractuels qui changeaient tout le temps... Et ça n'a pas évolué avec la montée en charge due à la Saône et Loire, j'ai d'ailleurs été très étonnée puisque j'ai connu 3 ou 4 personnes différentes à travailler sur les primes au Conseil Régional donc forcément, fin 2009, il y avait plus de 1000 dossiers en attente.

Donc forcément, nous on a passé en novembre 2010 des dossiers qui avaient été déposés en décembre 2009. Donc forcément, les retards étaient énormes... »

Au Conseil Régional PACA, les services se sont également retrouvés débordés devant l'afflux de dossiers : de 300 demandes de subventions par ans en 2003, le service a dû en traiter 12 000 en 2008 en ne faisant quasiment pas évoluer ses effectifs.

L'impact budgétaire, mais aussi les difficultés administratives ont eu pour conséquences directes des modifications fondamentales du dispositif en cours de mandat. Ainsi, la Région PACA a dû baisser le montant de ses aides suite à l'augmentation de la demande, notamment en matière de photovoltaïque lorsque, après la décision gouvernementale de 2006 d'augmenter les tarifs d'achat de l'électricité, ce type d'équipements s'est avéré rentable pour les particuliers à moyen terme. La fin de ce rachat à prix élevé en 2009 a entraîné l'effet inverse avec une baisse importante des demandes de subventions.

c. Les acteurs économiques face au chèque

L'autre difficulté rencontrée tient au comportement des acteurs économiques devant l'arrivée du chèque : on a observé dans certaines régions et certains départements, du fait de la visibilité du chèque et du fait qu'il soit versé aux particuliers avant le début des travaux contrairement aux subventions préexistantes, une augmentation sensible du coût moyen des installations.

C'est un écueil qui, en fait, n'est pas forcément lié au chèque mais plutôt à l'envolée de la demande globale de tels dispositifs. Le marché, complètement saturé au départ, s'est ensuite stabilisé et on a assisté, grâce au jeu de la concurrence, à une baisse du coût des installations utilisant les énergies renouvelables.

Cet effet est souligné dans le bilan du dispositif en Saône et Loire et en PACA et s'ajoute à la multiplication des acteurs, parfois peu scrupuleux et au nombre important de faillites des entreprises alors que les travaux étaient déjà commencés et que le chèque était déjà attribué. Ainsi, Folco Laverdière estime que :

« on est passé d'un contexte avec assez peu d'entreprises, plutôt militantes, plutôt motivées, [...] qui étaient depuis le début sur des exigences qualitatives, à un marché extrêmement concurrentiel avec [...]un certain nombre d'opportunistes, et une majorité d'entreprises qualitatives, et ces opportunistes-là qui font de la masse créent des difficultés, [...] qui nous

ont obligé donc à renforcer les exigences du dispositif et les modalités de contrôle, d'où l'augmentation des personnes qui gèrent le dispositif. »

Les termes employés sont du même type en Saône et Loire où Pierre Martinerie parle de cet effet d'aubaine : *« c'était lié aussi au fait qu'il y avait un effet d'aubaine sur les énergies renouvelables par certaines entreprises où on s'apercevait que l'aide des collectivités publiques était une sorte de marge dans le travail qui était conduit. C'est comme ça qu'en comparant des prix du solaire dans d'autres pays d'Europe, comme par exemple en Belgique, on s'aperçoit que les prix sans aides publiques sont équivalents... Je ne sais pas si je m'exprime correctement mais en gros l'aide publique c'est un petit peu un effet de levier pour les entreprises, mais pas seulement, il y a aussi un effet de tarif très important. »*

A cette augmentation des tarifs intégrant directement la subvention versée par la collectivité s'ajoute le fait que certaines entreprises ont des comportements jugés en des termes assez durs par l'échelon opérationnel en général et par Aline Auclair en particulier :

« Je pense aussi qu'il y a eu beaucoup de voyous dans la profession... parce que vraiment on a eu des voyous, je pense à une entreprise en particulier, qui n'a pas sévi longtemps, elle a sévi à peine deux mois sur la Saône et Loire, elle a planté une bonne dizaine de dossiers en vendant n'importe quoi à des prix ahurissants, donc maintenant tout le monde sait, je pense, que dans ce domaine-là, il faut être très prudent. »

d. Réforme et disparition du chèque Habitat Durable

Cette méfiance vis à vis des entreprises présumées malhonnêtes par les services, les élus et la Direction Générale qui considèrent qu'elles augmentent leurs prix du montant de la subvention (aucune étude n'a été menée sur ce thème mais c'est une représentation exprimée par tous les acteurs interrogés) ont impliqué des changements assez radicaux dans le mode de versement de ce type de chèque.

Ainsi, les aides ont été soumises à condition de ressources dès le 1^{er} mars 2010 en Saône et Loire, ce qui a entraîné une chute importante du nombre de dossiers. Le chèque a par la suite tout simplement été supprimé, le département revenant à un subventionnement classique.

Tableau n°1 Evolution des dossiers d'aide à l'installation d'équipements instruits par le Conseil général de Saône et Loire⁵⁵²

	2009	2010	2011	2012
Nombre de dossiers instruits	481	810	213	26

Le tableau montre bien l'effet de la suppression du chèque en 2012, mais aussi l'effet qu'a pu avoir l'introduction de critères de revenus en 2011. Aujourd'hui le Conseil Général de Saône et Loire ne subventionne qu'un nombre très marginal d'installations.

La suppression du chèque aura marqué dans ce Département la quasi disparition des aides aux particuliers pour l'équipement en dispositifs utilisant les énergies renouvelables.

4. Un outil de politiques publiques dont les mécanismes restent à approfondir

Le chèque énergie renouvelables est un outil de « *targeting* » au sens propre du terme. Il permet de cibler une population particulière (de plus en plus soumise à des critères de revenus pour être bénéficiaire de l'aide) et d'orienter la dépense publique à destination de cette population.

Pour autant, son caractère territorial, le discours développé autour de cet outil et son mode de diffusion ne semblent pas permettre de lui donner un sens très clair et de l'insérer dans un paradigme bien défini. On trouve toutefois dans le discours des élus et de leurs collaborateurs la notion de visibilité de l'aide, qui permet de montrer au public que la collectivité agit dans ce domaine.

Cette visibilité a souvent un effet d'entraînement sur la demande et contribue à faciliter l'équipement d'un territoire en dispositifs domestiques utilisant les énergies renouvelables. C'est en tout cas le discours que l'on trouve pour justifier l'abandon du chèque chez les acteurs qui estiment qu'un élan suffisant a été donné et que désormais, la collectivité n'a plus à intervenir.

⁵⁵² Document interne consultable en annexe : « Bilan du dispositif "chèque habitat durable" et première évaluation des "aides habitat durable" », Conseil général de Saône et Loire, 2013

On retrouve dans le discours des agents et de l'encadrement intermédiaire une appropriation plus grande de toutes les palettes du dispositif. La réactivité du système est particulièrement appréciée malgré les difficultés rencontrées, notamment par les gestionnaires qui ont l'habitude de mandats administratifs souvent très longs à être versés et d'instructions particulièrement pesantes et créant une inertie caractéristique de ces organisations comme l'indique Folco Laverdière :

« c'est vrai que le dispositif a eu un impact parce qu'il était très réactif dans le sens où un particulier fait une demande de chèque énergie renouvelable, il reçoit son chèque... au début il recevait son chèque au bout de 15 jours, ce qui n'existe pas dans la vraie vie, donc, voilà, c'est très très réactif, et du point de vue des professionnels, ça a été très réactif aussi – et c'était un des gages de réussite de l'opération - c'est qu'on leur demandait de faire un effort supplémentaire, alors qu'ils n'aiment pas ça, et que ce n'est pas leur job – un effort administratif – pour demander la compensation des chèques sachant que ce n'est pas comme un titre de restauration, on n'envoie pas juste les chèques, on demande des justificatifs, factures etc. »⁵⁵³

Cet outil est par ailleurs un élément de changement du fonctionnement de l'administration de la collectivité. L'étude de l'évolution du fonctionnement d'une collectivité dû au passage au mode de versement d'une aide environnementale ciblée, gérée par un prestataire privé peut se révéler précieuse pour analyser le cadre cognitif dans lequel ce dispositif s'insère.

On s'aperçoit, au fil des entretiens, que les mécanismes sont les mêmes que ceux que l'on trouve chez les services « *jeunesse* » qui ont implanté un dispositif de type chèque « *culture* ».

Pour autant et contrairement aux dispositifs « *jeunesse* » que l'on a pu étudier, le chèque n'est pas perçu comme la politique en elle-même, mais comme un « *outil* » de cette politique. En effet, dans la quasi-totalité des cas, le chèque a été utilisé pour remplacer un programme existant afin de le gérer différemment, d'en simplifier le fonctionnement (même si cela n'a pas toujours été le cas, loin de là) ou de le rendre beaucoup plus visible.

⁵⁵³ Entretien avec Folco Laverdière, consultable en annexe

On rejoint donc à la fois la notion d'outil tel que défini par Lester Salamon⁵⁵⁴ ou encore Sturgess et Bodroza⁵⁵⁵ et celle de « *remplacement d'un programme déjà existant* » défini par Eugene Steuerle⁵⁵⁶.

Cette notion d'outil est beaucoup plus présente dans le discours des élus, nous retiendrons les propos de Pierre Martinerie⁵⁵⁷ :

« Pour moi le chèque ce n'est pas une politique, c'est l'outil d'une politique. Il y a une grosse différence à faire entre l'outil qui sert à apporter nos priorités et la politique en tant que telle. C'est un outil pratique et individualisé. Il faut plutôt se pencher sur ce qu'on a voulu faire plutôt que comment on a voulu le faire. C'est sans doute pour ça qu'on a eu de la facilité pour utiliser un tel outil parce qu'on l'a laissé à sa place de moyen de paiement et de moyen de reconnaissance d'une politique publique, ce qui est légitime. »

Boris Vallaud évoque « *une réflexion un petit peu collective sur la façon de faire évoluer des aides individuelles qui existaient déjà mais qui étaient segmentées, là on cherchait un outil unique et un support unique pour éventuellement plusieurs offres, plusieurs types d'aides.* »

On retrouve beaucoup moins la notion « *d'outil* » au niveau opérationnel, le mot ne revient d'ailleurs à aucun moment dans les entretiens avec Magali Servignat, Aline Auclair, Brigitte Ducourtil et Folco Laverdière qui identifient davantage le chèque comme une politique à part entière puisqu'ils y sont confrontés au quotidien, essuient les différents écueils, en modifient les paramètres et font régulièrement face aux acteurs en relation avec le chèque : bénéficiaires, entreprises partenaires et prestataires de services.

Ils sont également, et il s'agit de l'une des pistes suivies dans la dernière partie de l'étude, une partie d'un réseau qui promeut et améliore les politiques à base de chèque en participant activement à la diffusion de ces dispositifs.

⁵⁵⁴ Lester, Salamon (dir), *The Tools of Government : A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, 2002

⁵⁵⁵ Gary Sturgess, Ivana Bodroza, *Redeeming vouchers in Public Services*, Serco Institute, 2011

⁵⁵⁶ Eugene, Steuerle (dir), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institute, 2000

⁵⁵⁷ Entretien avec Pierre Martinerie réalisé le 21 février 2012, consultable en annexe

Il convient, avant d'étudier plus en profondeur les mécanismes de diffusion du chèque, d'observer la validité d'un dernier argument émis par Eugene Steuerle quant à la mise en place de chèques dans les politiques publiques : le fait que ces derniers puissent être des outils permettant de réduire la dépense publique.

Nous avons donc constaté dans la partie suivante, à travers l'exemple des chèques sociaux au sein des Conseils Généraux, qu'ils sont nettement ressentis comme tels par les acteurs. Puis nous sommes revenus sur la façon dont les chèques ont envahi les collectivités et sur le rôle des médiateurs et des réseaux d'acteurs avant d'évoquer un argument qui n'est quasiment pas présent chez les anglo saxons : le chèque comme vecteur de communication, comme outil visant à rendre une aide visible et à la matérialiser.

Quatrième partie :
Diffusion, médiation et spécificité
française du chèque

Quatrième partie : Diffusion, médiation et spécificité française du chèque

La dernière partie de notre étude porte sur la diffusion des chèques entre les collectivités territoriales françaises. On s'aperçoit en effet que des politiques utilisant les chèques se sont multipliées depuis la fin des années 1990 dans les domaines que nous avons étudiés (jeunesse, culture, énergies renouvelables...) mais également dans le domaine de l'action sociale (dépendance, handicap...)

Le premier point commun essentiel qui caractérise ces aides est le fait qu'elles sont individuelles. Autrement dit, les collectivités françaises n'utilisent pour l'instant le chèque que pour remplacer ou créer des subventions individuelles. En cela, le chèque français est conforme à ce que les anglo-saxons ont imaginé puisque nulle part le « *voucher* » ne semble utilisé pour autre chose que pour des aides individuelles.

Les arguments justifiant cette mise en place ont été étudiés précédemment et recoupent nettement les recettes anglo-saxonnes : libre-choix des bénéficiaires, stimulation de la concurrence entre les prestataires, remplacement d'une politique publique existante, rationalisation budgétaire, proscription de certains choix individuels sont les raisons qui reviennent le plus souvent au cours des entretiens avec les acteurs.

Pour autant, cet argumentaire n'est pas en soit, nous l'avons vu, un facteur permettant d'expliquer la diffusion de ces aides partout en France. 21 régions disposent d'au moins un dispositif par chèque et que plus de la moitié des Conseils Généraux en ont également mis en place.

De nombreuses villes et agglomérations les ont imités. Si nous avons identifié les précurseurs de l'introduction de ces outils, avec notamment le Conseil Régional Rhône-Alpes ainsi que les tenants idéologiques du chèque, il apparaît plus complexe de découvrir la façon dont ces outils se sont transmis entre collectivités et comment ils ont investi de nouvelles politiques publiques.

Si pour les chèques à vocation, la diffusion a commencé grâce à l'Etat, puisque la législation sur l'allocation personnalisée d'autonomie, puis celle sur la prestation spécifique dépendance

que nous avons étudié précédemment fut suivie de l'amélioration du Chèque emploi service et la création du CESU⁵⁵⁸.

C'est donc au niveau local que l'on va retrouver les titres sociaux de paiement, encadrés par la loi, au début du 21^{ème} siècle. Il s'agit dans un premier temps de ce que l'on a appelé les « *bons du CCAS* » : les Chèques d'accompagnement personnalisé qui permettent d'acquérir 7 familles de produits très spécifiques.

La diffusion et l'encouragement à la mise en place des chèques sociaux par les collectivités sont apparemment le résultat d'une législation avantageuse qui crée une aide sociale, puis un moyen de la régler. Ce sera l'objet du premier chapitre de cette partie de cette partie. Il est consacré à l'étude de deux Conseils Généraux ayant mis en place des chèques sociaux et à l'argumentation développée par les acteurs autour de cette mise en place.

Nous avons ensuite étudié la diffusion des chèques et notamment celle des dispositifs sociaux qui aujourd'hui sont présents dans une trentaine de Conseils Généraux sur le territoire et en particulier le rôle de médiateur qu'a pu jouer l'Etat et le réseau créé entre les collectivités qui a permis d'insuffler un changement administratif et politique particulièrement lourd au sein d'institutions réputées rigides.

Nous nous sommes ensuite penché sur autre médiateur ayant eu un rôle parfois encore plus décisif dans la diffusion des chèques : les émetteurs de chèques eux-mêmes. Ces entreprises privées, en accompagnant les collectivités et en modifiant en partie leur façon de fonctionner et de commercialiser des chèques ont en effet, c'est l'hypothèse que nous nous sommes employé à vérifier au chapitre 15, été les principaux acteurs de la diffusion du chèque parmi les collectivités françaises.

Enfin, avant de conclure notre étude, nous nous attarderons sur une spécificité du discours des acteurs des collectivités françaises qui ont développé un argumentaire que l'on n'identifie pas chez les anglo-saxons : le chèque permet de rendre plus tangible et plus visible l'action de la collectivité.

Cette dimension du chèque comme vecteur de communication, si elle apparaît évidente, ne l'est absolument pas pour les politistes et économistes spécialistes de la question. Cet

⁵⁵⁸ Le CESU est venu s'ajouter au Chèque d'accompagnement personnalisé créé par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, qui permet de régler des dépenses sociales ciblées.

argument est d'ailleurs, nous en formulons l'hypothèse, l'un des plus efficaces pour expliquer la diffusion rapide de ces dispositifs.

Chapitre 13 : Les chèques sociaux des Conseils Généraux

1. Un outil pour un changement

a. Un chèque pour une aide : l'Allocation Personnalisée d'Autonomie

La possibilité offerte aux collectivités de verser l'aide sociale grâce à un chèque préfinancé n'a pas été énormément étudiée jusqu'alors. Faridah Djellal, Faïz Gallouj et Karim Gallouj, qualifient cette avancée de « *principale innovation institutionnelle récente relative à la demande de services et de soins aux personnes âgées* »⁵⁵⁹.

Cependant, cet article, écrit en 2004, ne pouvait pas deviner l'impact qu'aurait le chèque sur l'aide sociale ayant causé les plus importants changements institutionnels au sein des Conseil Généraux : l'Allocation Personnalisée d'Autonomie qui a occasionné dès sa création d'importantes difficultés de traitement et surtout des surcoûts budgétaires parfois colossaux pour les départements qui, pour certains d'entre eux, ont encore en 2013 énormément de difficultés à assimiler cette dépense sociale.

C'est donc cette possibilité offerte en 2005 de financer une grande partie de l'APA grâce à des chèques sociaux, CESU en majorité, qui a entraîné les Conseils Généraux à les utiliser pour financer tout ou partie de l'aide sociale aux personnes âgées dépendantes maintenues à domicile et aux personnes handicapées.

L'Allocation Personnalisée d'Autonomie, destinée au maintien des personnes âgées à leur domicile se prête plutôt bien à ce type d'individualisation. Elle est en outre l'aide sociale la plus coûteuse financièrement pour les Conseils Généraux, ses montants distribués au titre de l'APA étant dix fois supérieures à ceux versés pour la Prestation de Compensation du Handicap.

⁵⁵⁹ Faridah Djellal (dir), « La dynamique de l'innovation et du changement dans les services de soins aux personnes âgées », *Revue française des affaires sociales*, n°3, 2004, p 137-169

b. Modalités de versement de l'APA

Cette allocation permet de financer des soins et services délivrés au domicile du bénéficiaire. Plusieurs conditions sont nécessaires⁵⁶⁰ :

- La personne doit avoir plus de 60 ans
- Elle doit être en « *manque ou perte d'autonomie* » en raison de son « *état physique ou mental* »
- Elle doit avoir besoin d'une aide « *dans l'accomplissement des actes essentiels de la vie ou être dans un état nécessitant une surveillance régulière* »

L'APA n'est pas distribuée sous condition de ressources, il existe toutefois une sorte de « *ticket modérateur* » que le bénéficiaire doit verser si ses revenus sont supérieurs à un plafond de 734,66 € mensuels.

Une fois la demande reçue, le Conseil Général doit envoyer une équipe médico-sociale, composée d'une infirmière et d'une assistante sociale au domicile du demandeur. Cette équipe sera chargée d'évaluer le niveau de dépendance de la personne âgée et d'évaluer ses besoins, calculés en temps d'intervention nécessaire à domicile.

Après cet examen, le degré de dépendance de la personne âgée est classé dans une des catégories de la grille « *Autonomie, Gérontologie, Groupe Iso Ressources* » (AGGIR). Cette grille contient 6 degrés, le 1^{er} étant la dépendance la plus lourde et le 6^{ème} la plus légère. La loi rend éligibles à l'APA les personnes classées de GIR 1 à GIR 4⁵⁶¹. C'est cette extension au GIR 4 qui constitue l'un des facteurs ayant contribué à l'explosion non contrôlée des demandes d'aide au sein des Conseils Généraux, plus de la moitié des allocataires étant

⁵⁶⁰ <http://vosdroits.service-public.fr/F10009.xhtml> consulté le 11 mai 2013

⁵⁶¹ On pourra trouver tous les renseignements techniques notamment sur le site internet du ministère : <http://vosdroits.service-public.fr/F1229.xhtml> consulté le 7 mai 2013

classés en GIR 4⁵⁶². L'aide qui existait auparavant, la Prestation Spécifique Dépendance, n'allait en effet que jusqu'au GIR 3.

Dans les trente jours après le dépôt du dossier, un plan d'aide est proposé comprenant la participation éventuelle demandée à la personne âgée.

Ce n'est qu'une fois le nombre d'heures quotidiennes nécessaires à la compensation de l'autonomie connue que l'aide peut être versée. Trois solutions de paiement existent alors :

- Le mode « *gré à gré* » ou « *emploi direct* » : la personne âgée emploie l'intervenant à domicile sans aucun intermédiaire. Il s'agit de la situation la plus simple et qui demande le plus de travail à l'employeur (contrat, feuilles de paie...) Il est toutefois assez courant que le bénéficiaire fasse appel à un proche ou à un membre de sa famille, ce qui permet souvent à la personne âgée d'être assistée dans ses démarches. Il s'agit, d'après les acteurs interrogés, de l'aide la plus facile à verser au moyen Chèque Emploi Service Universel.
- Le mode « *mandataire* » : la personne bénéficiaire de l'aide est toujours employeur de l'intervenant à domicile mais mandate une association ou une société de services qui se charge des formalités administratives et des ressources humaines (congrés, maladie, remplacement éventuel...)
- Le mode « *prestataire* » : l'intervenant à domicile est le salarié d'une structure, souvent associative, qui facture sa prestation au bénéficiaire.

c. La nécessité d'un accompagnement politique

Dans son ouvrage sur les aides sociales⁵⁶³, l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives détaille les différents avantages et inconvénients au paiement de prestations sociales par le biais de chèques sociaux. Au titre des points positifs, l'ANSA indique notamment le fait que les titres sont affectés à un objet, ce qui limite les risques de mauvaises utilisations de l'aide.

⁵⁶² 57,9% des bénéficiaires de l'APA à domicile sont en Gir 4 contre 21,8% en Gir 3 au 31 mars 2011: DREES, *Enquête sur l'allocation personnalisée d'autonomie réalisée par la DREES auprès des Conseils Généraux*, n°2, 2011

⁵⁶³ Collectif, *Aides sociales, enjeux et pratiques locales*, Agence Nouvelle des Solidarités Actives, 2010

Par ailleurs, en termes de traçabilité, il est possible pour la collectivité de savoir où les chèques sont utilisés, puisque l'émetteur lui transmet l'information lorsque les intervenants à domicile lui renvoient les chèques pour remboursement. La collectivité peut ainsi accéder facilement à des statistiques lui permettant d'évaluer et d'ajuster le dispositif.

Ensuite, et c'est sans doute l'une des motivations les plus importantes qui justifie le passage au chèque, si celui-ci n'est pas utilisé, la collectivité récupère les fonds alloués.

Enfin, la collectivité peut externaliser une partie plus ou moins importante de la gestion de l'aide à l'entreprise opératrice.

Les points négatifs relevés par l'ANSA sont ceux que nous avons identifié pour les chèques notamment culturels et environnementaux : le paiement par chèque nécessite l'existence d'un réseau de partenaires (il faut donc parfois le créer). Concernant les CESU, le réseau existe déjà, mais il nécessite un traitement administratif complexe, notamment pour les associations d'aide à domicile qui doivent trier, comptabiliser, envoyer des centaines, voire des milliers de chèques par mois, et surtout un important décalage de trésorerie pour ces acteurs entre le moment où l'usager paie avec le chèque et le remboursement par l'opérateur.

La difficulté la plus grande relevée par l'ANSA dans cet ouvrage demeure l'« *effort d'appropriation par les bénéficiaires et d'acceptation par les services prestataires, effort qui peut être accompagné par la collectivité* »⁵⁶⁴.

Les propos des acteurs confirment ces difficultés et la nécessité d'un portage politique important de la part de la collectivité pour que les usagers s'habituent à l'utilisation de cet outil.

Dès 2004, deux Conseils Généraux profitent immédiatement de l'opportunité ouverte par la loi pour remplacer le versement de leur Allocation Personnalisée d'Autonomie par des Chèques emplois services universels. Il s'agit du Conseil Général des Pyrénées Orientales et de celui de la Saône et Loire. Les Directeurs Généraux Adjointes des services ayant supervisé cette mise en place ont évidemment été très sollicités par la suite et ont joué un rôle de prescripteur auprès d'autres collectivités, y compris au sein des Conseils Généraux où ils ont été amenés à travailler par la suite.

⁵⁶⁴ Collectif, *Aides sociales, enjeux et pratiques locales*, Agence Nouvelle des Solidarités Actives, 2010

Ainsi, dans un entretien dans « *la Gazette de l'action sociale* », Roland Giraud, ancien DGA⁵⁶⁵ au Conseil Général des Pyrénées Orientales qui officie désormais au Conseil Général du Pas de Calais (où il a également mis en place un dispositif de chèques sociaux), évoque la nécessité d'un portage politique dans la mise en place du chèque social : « *Nous avons une obligation de résultats [...] nous avons longuement préparé ce lancement car il s'agit d'une conduite de projet complexe [...] C'est le portage politique par le Conseil Général qui a conditionné sa réalisation* »⁵⁶⁶.

Cependant, au-delà de la notion de conduite de changement, les arguments développés par les acteurs ayant mis en place des chèques sociaux pour remplacer des aides légales sont tout de même majoritairement financiers. Lorsque le chèque permet de verser l'APA ou la PCH, domaines qui représentent des sommes importantes pour les Conseils Généraux, l'argument financier est le plus souvent invoqué.

2. Le CESU social : aspects financiers

a. Comment économiser sur le versement de l'aide sociale ?

Pierre Bucco, qui était Directeur Général Adjoint en charge de la Solidarité et qui est décrit par les acteurs comme le principal artisan du « *Chèque solidarité* » du Conseil Général de Saône et Loire en 2004 évoque le sujet des économies pouvant être générées par le versement des aides sociales par le biais de chèques, évoquant la notion d'« *indus* » :

« *D'abord, quand je suis arrivé en Saône et Loire, c'est le Président du Conseil Général qui était sur cette position-là, c'est lui qui m'a passé la commande. Il avait lui-même déjà étudié la question et il s'est dit « il faut qu'on trouve un autre système pour payer l'APA » dans la mesure où en plus on avait un système qui créait des indus énormes, qu'on avait beaucoup de mal à récupérer, où quand on les récupérait, c'était au bout de trois ans... alors en termes à la fois d'équilibre budgétaire mais aussi de gestion purement comptable, c'était très difficile, donc il souhaitait qu'on trouve un système, et il était sur une position qui visait avant tout à promouvoir le respect des personnes etc... donc plutôt pour un système de chèque...* »⁵⁶⁷

⁵⁶⁵ Directeur Général Adjoint

⁵⁶⁶ « CESU social, un outil de gestion pertinent pour les départements », *La Gazette*, 5 mars 2013, p 32-34

⁵⁶⁷ Entretien réalisé le 31 janvier 2013, consultable en annexe

Les sommes en jeu, compte tenu du budget départemental, sont en effet très importantes et viennent peser très lourd dans les finances du Conseil Général. A titre indicatif, le budget primitif du Conseil Général de Saône et Loire se monte à 546,9 millions d'euros pour l'année 2011 repartis en 460,63 millions d'euros de fonctionnement et 86,33 millions d'euros d'investissement⁵⁶⁸.

Pour ce même Département, les sommes versées en chèque pour l'action sociale représentent 28 millions d'euros en 2011 et 31,4 en 2012.

Il s'agit donc d'une part conséquente du budget, environ 5 %, qui est versée désormais par ce biais. Si l'on s'en tient au budget de fonctionnement et à la ligne « *personnes âgées et handicapées* » qui représente 171,25 millions d'euros en 2011, on parvient à un taux des aides versées au moyen du chèque qui avoisine les 16 %.

La proportion versée en chèque est donc considérable en Saône et Loire. Ce département fait cependant figure d'exception dans les collectivités françaises, étant l'un des seuls à avoir choisi de verser l'APA « *à domicile* » sous toutes ses formes par le biais de chèques⁵⁶⁹. En effet, comme nous l'avons mentionné plus haut, il existe plusieurs modes de financement de l'aide à domicile pour les personnes âgées.

Au niveau national, la répartition entre les modes prestataires, mandataires et gré à gré ou emploi direct est, concernant l'aide à domicile des personnes âgées dépendantes, nettement en faveur du mode prestataire, ce qui n'est pas vraiment le cas pour d'autres types d'aide à domicile.

Dans une étude de 2010, on trouve le ratio de 70 à 80 % en mode « *prestataire* » et entre 20 et 30 % se répartissant entre « *mandataire* » et « *emploi direct* ». Or, la proportion est complètement différente si l'on prend l'ensemble des emplois familiaux hors assistantes maternelles. La proportion est cette fois-ci de 10,5 % en mode mandataire, 29 % en mode prestataire et 60,5 % en « *emploi direct* »⁵⁷⁰.

⁵⁶⁸ Documents consultables notamment sur le site internet du Conseil général de la Saône et Loire <http://www.cg71.fr/jahia/Jahia/cache/offonce/accueil/conseil-general/le-departement-en-chiffres/budget;jsessionid=C6486635299907341AF8434710748600> consulté le 7 mai 2013

⁵⁶⁹ L'APA est également versée aux personnes âgées dépendantes hébergées en établissement, mais dans ce cas-là, il ne saurait être question de CESU qui sont, par définition, liés à une prestation effectuée au domicile du bénéficiaire.

⁵⁷⁰ Collectif, *Les stratégies dans les services à la personne, le secteur privé au défi de la professionnalisation*, Precepta, octobre 2011

Au Conseil général de la Saône et Loire, la répartition est à peu près du même ordre avec, en 2009, 69,2% des heures d'APA et 82,2% des montants versés en mode prestataire contre 9,8 et 5,2 en mandataire et 21,1 et 12,6 en emploi direct⁵⁷¹.

b. Le rôle des associations d'aide à domicile

Cette répartition, qui ne correspond pas aux habitudes de paiement des emplois familiaux, s'explique en particulier par le poids d'acteurs particulièrement importants, notamment en milieu rural : les associations d'aide à domicile.

Ces acteurs associatifs sont en effet très présents sur le territoire et sont un relais pour les personnes âgées. Nous avons également constaté que ces associations sont également des acteurs déterminants lors de la mise en place, ou de l'absence mise en place, des chèques sociaux, étant donné leur capacité d'accès aux services sociaux et surtout aux élus des départements, très sensibles au message qu'elles véhiculent.

Les deux fédérations d'associations les plus importantes sont l'Union nationale Aide à Domicile en Milieu Rural (ADMR) et l'Union Nationale des Associations de soins et services à domicile (UNA). L'ADMR revendique sur son site internet « 3335 associations regroupant 110 000 bénévoles et 104500 salariés »⁵⁷², l'UNA revendique quant à elle plus de 1100 structures adhérentes et 130 000 salariés⁵⁷³.

Ces associations sont donc incontournables puisqu'elles fournissent, et souvent rémunèrent, le personnel nécessaire aux interventions à domicile des personnes âgées financés par les Conseils Généraux. Leur importance et leur pouvoir d'influence peuvent expliquer la complexité, pour la plupart des départements, de financer le mode « *prestataire* » en chèque, considéré comme étant le plus complexe à gérer pour les associations.

⁵⁷¹ Philippe Aube-Martin, Anne Bruant-Bisson, Jacques-Bertrand de Reboul, « Mission relative aux questions de tarification et de solvabilisation des services d'aide à domicile en direction des publics fragiles », IGAS, n°RM2010-138P/ IGF N°2010-M052-02, octobre 2010

⁵⁷² www.admr.org consulté le 7 mai 2013

⁵⁷³ www.una.fr consulté le 7 mai 2013

c. Discours des acteurs : échelon managérial contre échelon opérationnel ?

L'argument financier est particulièrement présent dans les entretiens menés avec les membres de la Direction Générale. Il apparaît même dans un premier temps comme l'argument unique qui aurait déclenché la décision de passer au chèque. Ainsi Joël Crémilleux, Directeur Général des Services du Conseil Général de la Drôme estime que « *L'idée du CESU est plutôt financière au départ. [...] Donc bon, on savait qu'on avait une économie de 10 à 15% puis après il a fallu faire passer la chose le mieux possible. Donc avec des intérêts financiers pour nous, [...] on a lancé ça et on s'est aperçu qu'on était à peu près dans les clous de ce qui avait été prévu, de l'ordre de 10 à 15%. »*⁵⁷⁴

Son homologue au Conseil Général de Saône et Loire, Boris Vallaud, est plus explicite, notamment sur la façon de faire des économies : « *[la réflexion] vient des services eux-mêmes, services PA-PH [personnes âgées-personnes handicapées], qui savent qu'il y a un sujet, que devant l'explosion des dépenses sociales, il faut autant que faire se peut les contrôler, faire du contrôle de gestion, on sait la difficulté qu'il y a à récupérer les impayés, les indus, les choses comme ça, on sait que ça demande des moyens humains que l'on n'a pas et que l'effectivité de la dépense, ça peut représenter des sommes colossales, et on peut récupérer beaucoup plus d'argent à travers le chèque qu'avec des contrôles classiques. »*⁵⁷⁵

Le chèque permettrait donc de mieux contrôler les sommes indûment versées et donc de faire des économies importantes sur le budget de l'action sociale. Cette notion d'économies, qui est davantage mise en avant dans les entretiens avec les acteurs encadrants, se retrouve toutefois également à l'échelon opérationnel, exposé d'une manière peut-être un peu plus humanisée.

Certes la notion d'économie est mise en avant, mais les acteurs opérationnels interrogés semblent plus empathiques vis à vis des bénéficiaires qui sont souvent dans des situations médico-sociales particulièrement délicates. Ainsi, là où la notion d'indus est vécue davantage comme une difficulté administrative par Pierre Bucco, elle est davantage assimilée à une difficulté sociale par des agents évoluant plus près du terrain.

Ainsi, l'ancien Directeur Général Adjoint du Conseil Général de Saône et Loire définit les « indus » ainsi : « *Cela signifie que des personnes qui ont l'APA ont pour faire court un*

⁵⁷⁴ Entretien réalisé le 11 juillet 2011, consultable en annexe

⁵⁷⁵ Entretien réalisé le 3 mars 2010, consultable en annexe

certain nombre d'heures qui leur sont payées, ces heures, parfois, n'ont pas lieu, parce que par exemple la personne du service d'aide à domicile est en arrêt de travail ce jour-là, aussi parce que les personnes âgées, ou leurs familles considèrent que ... ils sont là en vacances pendant trois jours donc ce n'est pas la peine que le service d'aide à domicile intervienne. Les personnes sont aussi parfois hospitalisées pendant 15 jours ... il y a un certain nombre d'heures qui ne sont pas réalisées.

Après, le Conseil Général leur court après pour récupérer l'argent. Il faut qu'on constate, qu'on relance les services d'aide à domicile qui nous signalent deux ou trois mois après que tout compte fait Madame Machin n'a pas eu le nombre d'heures et donc du coup est quelque part redevable puisque l'argent lui a été versé – ce n'est pas de l'argent liquide, mais c'est sur un compte. »

Il poursuit ensuite son propos en évoquant les difficultés notamment lorsque la personne va jusqu'au tribunal administratif et les moyens colossaux employés par le Conseil Général. Le chèque est pour Pierre Bucco, un moyen de régulation : *« Il s'agissait de mettre en place un système qui nous permette très rapidement de contrôler que ça avait été fait, si ça avait été utilisé, et si ça n'avait pas été utilisé, du coup, on diminuait d'autant les chèques à donner. »*⁵⁷⁶

Michèle Bourbon, chef de service en charge notamment de l'APA, et donc située à un échelon plus opérationnel, interprète un peu différemment la notion de récupération d'indus : *« C'était encore la problématique des indus, ça c'est sûr. Mais les indus, ce n'est pas uniquement l'aspect économique. C'est aussi le fait d'avoir à récupérer des sommes et pour un public c'est toujours très compliqué parce qu'on lui donne de l'argent puis après on le récupère. Alors, in fine, on fait des économies, on est bien d'accord, mais je pense que pour la personne âgée ce n'est pas la même chose. [...] Et puis en Saône-et-Loire c'est un public qui a somme toute des revenus assez minces, et donc on peut se retrouver très vite – et ça a dû remonter aux élus – avec des situations délicates sur le plan financier. »*⁵⁷⁷

L'outil représenté par le CESU pour verser l'APA a donc pu, et c'est une hypothèse que nous avons pu vérifier dans les autres entretiens, à la fois être accepté par les élus et la direction générale parce qu'il permettait un contrôle d'effectivité, une récupération plus simple et par conséquent des économies budgétaires, mais aussi par l'échelon plus opérationnel car les

⁵⁷⁶ Entretien réalisé le 31 janvier 2013, consultable en annexe

⁵⁷⁷ Entretien réalisé le 21 février 2011, consultable en annexe

agents au contact du public étaient désormais censés rencontrer moins de situations conflictuelles avec les bénéficiaires ou leurs familles.

Au niveau des élus départementaux et de la Direction Générale des Services, on retrouve également l'argumentaire économique, mais aussi un autre que nous développerons à la fin de notre étude qui est la matérialisation, l'identification de l'aide et donc une communication au travers du versement de l'aide sociale.

d. Réalité de l'économie réalisée

Dans les faits, il est vrai que l'économie réalisée apparaît particulièrement importante. Elle est calculée par les sociétés émettrices de chèques qui opèrent la soustraction entre les chèques envoyés aux bénéficiaires et ceux effectivement dépensés. Cette économie est généralement estimée par les acteurs comme se situant entre 10 et 20 % du montant total versé (c'est ce qu'affirme notamment Roland Giraud, Directeur général adjoint en charge des solidarités au Conseil Général du Pas de Calais⁵⁷⁸).

⁵⁷⁸ « CESU social, un outil de gestion pertinent pour les départements », *La Gazette*, 5 mars 2013, p 32-34

Les émetteurs ont confirmé le pourcentage d'économies réalisée que l'on trouve dans les bilans statistiques des deux Départements étudiés. Ainsi, en Saône et Loire, on a, pour les millésimes 2011 et 2012, les taux de consommation suivants :

Tableau n°1 Taux de consommation des CESU au Conseil général de Saône et Loire⁵⁷⁹

	2011			2012		
	Montant émis (en euros)	Montant consommé	% consommé/émis	Montant émis	Montant consommé	% consommé/émis
APA	24 933 402.02	21 772 438.86	87.32%	28 092 844.92	24 481 284.25	87.14%
PCH Adulte	2 965 996.04	2 663 264.35	89.79%	3 166 510.63	2 799 451.43	88.41%
PCH Enfant	102 340.32	89 918.61	87.86%	144 419.81	127 823.40	88.51%
Total / Moyenne	28 001 738.38	24 525 621.82	88.33%	31 403 775.36	27 408 559.08	88.02%

En observant le tableau récapitulatif, on obtient une économie d'environ 12% avec un pic à 12,86% pour l'APA en 2012. Notons que ces chiffres couvrent l'intégralité des modes d'intervention (prestataire, mandataire, gré à gré).

Au Conseil Général de la Drôme, on retrouve sensiblement les mêmes taux, à la différence près que cette fois-ci, le Département a choisi de ne pas payer l'APA et la PCH par CESU pour le mode prestataire, qui représente 67% du total (le reste se répartissant entre le mode mandataire avec 24% et l'emploi direct à 9%). Les sommes sont donc nettement moins importantes, mais les ratios sont sensiblement les mêmes.

⁵⁷⁹ Source interne au Conseil Général de la Saône et Loire, reproduite en annexe

Tableau n°2 : Taux de consommation des CESU au Conseil général de la Drôme en 2011⁵⁸⁰

	Montant émis	Montant consommé	% consommé/émis
APA	2 528 803.84 €	2 199 713.54 €	86.99%
PCH	616 394 €	523 553.37 €	84.94%
Total	3 145 197.84 €	2 723 266.91 €	86.58%

On trouve donc des taux similaires dans ces deux Départements. Les acteurs estiment également qu'ils sont largement supérieurs aux résultats obtenus autrefois en ayant recours à la récupération des indus et que cela nécessite nettement moins d'efforts. Il existe donc un véritable avantage économique à recourir à ce mode de paiement des aides sociales.

Or en 2013, relativement peu de Conseils Généraux (moins d'une trentaine) ont mis en place le paiement de ces aides par chèque et parmi eux, ceux ayant transformé la totalité des aides en chèque (incluant le mode de versement « *prestataire* »), sont ultra minoritaires.

3. Un contrôle de la dépense sociale impliquant une diffusion relativement faible ?

Si d'autres solutions existent comme la télégestion (contrôle de la durée des interventions à domicile par l'intermédiaire d'un système automatisé par téléphone) ou alors un contrôle accru de l'effectivité de l'aide par les services des Conseils Généraux, il est assez curieux d'observer que malgré des résultats chiffrés indéniables, les départements ne se soient pas précipités vers un tel système permettant de faire des économies sur une dépense obligatoire tout en en améliorant la visibilité alors que nombre d'entre eux ont créé des chèques matérialisant des aides facultatives (on peut citer les aides, précédemment étudiées, à la culture et au sport que l'on retrouve avec le Chéquier Top dép'art du Conseil Général de la Drôme ou le Chèque Habitat durable) et souvent particulièrement coûteuses pour la

⁵⁸⁰ Source interne à la société Edenred – Ticket CESU, émetteur de CESU retenu par le Conseil général de la Saône et Loire reproduite en annexe

collectivité, tant en termes de subvention que de coût de fonctionnement facturé par le prestataire de service retenu pour assurer la gestion du dispositif.

Ce paradoxe est d'autant plus important lorsque l'on considère que les émetteurs de CESU ne facturent quasiment jamais aucune prestation aux Conseils Généraux (ils ne font payer que la valeur faciale des chèques afin de pouvoir être compétitifs lors des appels à la concurrence) alors qu'un dispositif facultatif est généralement beaucoup plus coûteux, nous l'avons constaté, en frais de fonctionnement.

L'argument développé par les collectivités concernant les chèques sociaux semble donc être essentiellement financier, les acteurs insistent aussi, et nous y reviendrons dans une dernière partie, sur la lisibilité de la collectivité qui apparaît matériellement sur l'aide : un chèque est beaucoup plus visible et identifiable qu'un virement bancaire.

a. Un contrôle de la destination de la dépense publique: faire de l'aide sociale un « merit good »

L'argument du contrôle de la dépense publique que l'on retrouve chez les acteurs reprend certes les objectifs des politiques par chèques développées par Eugene Steuerle, mais il est également la conséquence d'un autre élément du discours des acteurs : on peut faire des économies car on contrôle davantage la destination de la somme versée au bénéficiaire.

Cette notion de contrôle social accru est perçue chez les anglo-saxons non pas comme un facteur d'économie particulier, mais davantage comme une garantie d'efficacité. C'est notamment le cas des « *food stamps* » qui sont distribués aux personnes en difficulté et leur permettent d'acheter des denrées alimentaires à l'exclusion notable de l'alcool. Cet exemple illustre la notion de limitation du choix du bénéficiaire du chèque et permet également de lui donner de la « *public value* », en faisant ainsi un bien acceptable pour le client/contribuable qui peut aisément accepter de financer ce « *merit good* ».

Dans le cas des entretiens menés auprès des acteurs, la notion de contrôle de la dépense est apparue comme essentielle et parfois liée à d'autres dispositifs sociaux par chèques. Ainsi, Pierre Bucco, qui fut en 2004 à la tête de la Direction de la solidarité du premier département à mettre en place le CESU pour verser l'APA s'appuie sur son expérience au CCAS de la commune où il occupait des fonctions précédemment : « *Avant d'arriver en Saône et Loire,*

j'étais sur une ville de 70000 habitants à côté de Nantes, on avait mis en place ce type de chèques dans le cadre du CCAS, on avait mis en place ce type de paiement...

C'était des chèques pour les gens qui étaient dans le besoin. Plutôt que d'avoir des « bons », avec le Maire on s'était dit que il valait mieux que les gens aillent avec un chèque, c'était moins stigmatisant, c'était plus éducatif, plus respectueux de la personne... on avait transformé nos aides financières sous forme de chèques – Chèques d'accompagnement personnalisés. »

Ce contrôle de l'effectivité de l'aide est également l'argument central, aux côtés de la lisibilité de la politique du Département, chez le Directeur Général des Services, Boris Vallaud : *« l'autre motif important c'est un contrôle de l'effectivité de la dépense, c'est beaucoup plus facile de s'assurer que ce qui a été payé a vraiment été fait quand on a un chèque que quand on n'en a pas et donc ça évite des paiements indus qu'on n'arrive pas à récupérer ensuite.*

*Parce que parfois par une simple incompréhension, la PCH peut être parfois utilisée à autre chose que la véritable compensation du handicap et quand on fait les rappels d'aides, si l'argent a déjà été dépensé, les gens sont dans des situations où ils ne peuvent pas le rembourser parce qu'ils n'ont pas d'argent par ailleurs. Donc le contrôle de l'effectivité de l'aide, c'est un enjeu très important des collectivités aujourd'hui »*⁵⁸¹

Au niveau de la Direction du service des personnes âgées et handicapées, on dissocie le gain financier de la notion de contrôle. Josette Juillard considère en effet que le fait de ne plus avoir à réaliser autant de contrôles est en soit un gain plus important que le gain mathématique de la récupération des indus : *« Donc effectivement l'effet financier il existe mais il n'est peut-être pas au niveau du chèque que l'on reçoit »*⁵⁸² *dont on retient effectivement le chiffre parce qu'avant il y avait quand même du contrôle d'effectivité et il y avait sans doute de la perte en ligne de par les ressources que ça nécessitait, la difficulté effectivement de récupérer auprès de certains publics, etc. mais il y avait quand même une recette liée au contrôle d'effectivité. Là maintenant on peut dire qu'il se fait tout seul et qu'il est maximum et automatique. »*⁵⁸³

⁵⁸¹ Entretien avec Boris Vallaud, Directeur général des services au Conseil général de Saône et Loire, réalisé le 3 mars 2010, consultable en annexe

⁵⁸² Attention, la notion de « chèque que l'on reçoit » ne doit pas être mal interprétée : il s'agit d'une communication exceptionnelle organisée par l'émetteur et le département où le premier remet annuellement de façon assez médiatique un chèque symbolique très important représentant l'argent gagné par le département.

⁵⁸³ Entretien réalisé le 21 février 2011 et consultable en annexe.

Ce contrôle et les économies ainsi générées ont permis au Conseil Général de Saône et Loire de mettre en place pour quelques années, une aide supplémentaire extralégale qui a également permis d'inciter les bénéficiaires à opter pour le mode « *prestataire* » qui était jusqu'à lors un peu plus coûteux que l'emploi direct. Comme le souligne le rapport de l'IGAS⁵⁸⁴, le département de Saône et Loire a mis en place un dispositif permettant de neutraliser pour une grande partie des bénéficiaires l'écart de coût horaire entre le mode prestataire et le mode emploi direct ou le mode mandataire. « *De 2007 à 2010, il a mis en place l'Allocation Solidarité Autonomie 71 (« ASA 71 »), qui compensait la différence entre la valorisation horaire de l'APA telle que fixée par lui (16,10 € / heure) et les tarifs horaires des prestataires autorisés et tarifés (soit pour les deux plus importants d'entre eux, l'ADMR et le « bloc » UNA, 19,21 € et 19,31 € en 2010).* »

Cette aide était ouverte aux bénéficiaires de l'APA aux revenus modestes (inférieurs à 1200 € pour une personne seule et 2040 € pour un couple), ayant recours aux services des prestataires autorisés. Le but était non seulement social, mais permettait également de renouer des liens avec les fédérations d'aide à domicile qui avaient pu vivre l'arrivée du chèque comme une contrainte importante.

L'incitation budgétaire était telle qu'elle aboutissait à inverser la logique économique normale : non seulement les bénéficiaires n'avaient plus intérêt à retenir le mode d'intervention le moins coûteux, c'est à dire l'emploi direct, mais par le jeu du différentiel de prise en charge, il devenait même plus coûteux de faire ce choix que d'opter pour le mode prestataire. Cette aide extralégale, mise en avant par les acteurs du CESU social comme une fierté, a sans doute permis de fluidifier encore les relations avec les associations et surtout de faire comprendre l'utilité que pouvait avoir un contrôle accru et les économies ainsi générées.

A un niveau plus opérationnel, on retrouve, au Conseil Général de la Drôme, la même idée selon laquelle le chèque ne fait pas forcément gagner de l'argent, mais permet d'effectuer des contrôles *a posteriori* que la collectivité n'aurait pas forcément été en capacité de réaliser. Ainsi Chantal Fucili, chef de service de la coordination gérontologique et responsable de la plate-forme « *allo Drôme Seniors* » estime que : « *Le choix qui a été fait à ce moment-là a été*

⁵⁸⁴ Philippe Aube-Martin, Anne Bruant-Bisson, Jacques-Bertrand de Reboul, « Mission relative aux questions de tarification et de solvabilisation des services d'aide à domicile en direction des publics fragiles », IGAS, n°RM2010-138P/ IGF N°2010-M052-02, octobre 2010

de dire qu'on n'était pas en capacité de le faire, qu'on n'avait pas forcément les moyens aussi de faire les contrôles d'effectivité de cette façon-là »⁵⁸⁵.

Son Directeur Général des Services, Joël Crémilleux estime d'ailleurs que les contribuables sont tout à fait favorables à un contrôle plus strict de la dépense sociale : *« le CESU a été implanté pour éviter du gaspillage [...] les gens sont pour qu'on contrôle, même avec le RSA »*.⁵⁸⁶

Chantal Fucili, revenant sur la campagne de communication autour du lancement du CESU social dans la Drôme explique que l'argument utilisé au lancement a dû être modifié pour que cette réforme soit acceptée : *« Là où on s'est fait ramasser, c'est sur notre campagne de communication, parce qu'on nous a rétorqué qu'on ne leur simplifiait pas la vie mais quand on leur disait que ce n'était pas pour leur simplifier la vie mais pour mieux contrôler la façon dont était utilisé l'argent public les gens disaient « D'accord, très bien. »*.

Le contrôle de la dépense est donc l'un des arguments essentiels pour faire accepter l'implantation du chèque par les services sociaux d'un Conseil Général, mais également au sein de la population. En assurant la population (y compris les bénéficiaires eux-mêmes), soucieux qu'il n'y ait pas de *« passager clandestin »* que l'argent est *« bien »* dépensé et que son utilisation est parfaitement contrôlée *a priori*, on rendrait le changement beaucoup plus acceptable.

b. Un contrôle générateur de contraintes et de résistances.

Cet argument du contrôle apparaît techniquement tout à fait exact, mais le contrôle de l'effectivité est également générateur de contraintes pour certains des acteurs qui ont su s'organiser pour empêcher une diffusion trop rapide de ce mode de paiement.

D'une façon schématique, on peut résumer l'aide sociale légale de type APA comme un nombre d'heures d'interventions auxquelles la personne âgée dépendante a droit. Ces heures sont réglées partiellement ou totalement par le Conseil Général aux bénéficiaires qui les remettent ensuite soit à une personne qu'ils emploient directement et qui se fait rembourser son montant auprès de la Centrale de remboursement des CESU, un Groupement d'Intérêt

⁵⁸⁵ Entretien réalisé le 11 juillet 2011 consultable en annexe

⁵⁸⁶ Entretien réalisé le 11 juillet 2011 consultable en annexe

Economique qui réunit les 6 émetteurs habilités à délivrer ces chèques, soit à l'association qui met à disposition un salarié, qui va ensuite se le faire rembourser suivant un schéma identique assez simple en apparence.

La complication survient lorsque l'on observe le nombre très important d'heures effectuées et gérées par les associations, qui se retrouvent à devoir traiter un nombre de chèque énorme qu'elles doivent se faire rembourser tous les mois alors que dans le système précédent, les personnes payaient directement l'association qui n'avait pas d'autres manipulations à faire que d'encaisser les sommes versées.

Le travail supplémentaire généré pour les associations et la possibilité de perte en ligne des chèques et donc de non-remboursement semble souvent avoir été un point de blocage lorsque les départements ont voulu transformer l'intégralité du versement de l'APA en CESU, et particulièrement le mode « *prestataire* » où les intermédiaires, les associations dans la majeure partie des cas, ont vu leur travail de gestion fortement augmenter.

La difficulté essentielle du dispositif semble donc de faire accepter ce système par les associations d'aide à domicile. Les autres acteurs susceptibles de provoquer l'échec de la transformation du versement de l'aide sociale légale sont les services sociaux du Conseil Général qui peuvent être rétifs au changement, et qui peuvent, nous l'avons vu dans le cas du « *chèque habitat durable* », être des acteurs allant jusqu'à revendiquer la paternité de son abandon et bien sûr les bénéficiaires eux-mêmes, souvent des personnes fragilisées, qui peuvent voir l'arrivée du chèque comme une nouveauté difficile à assimiler.

Dans les entretiens, on ressent aisément le poids que peuvent représenter les associations d'aide à domicile. Les plus concernés par la résistance des associations sont les émetteurs de CESU qui se voient confrontés à cette résistance dans leur travail commercial auprès des collectivités.

Fahima Aberkane, ancienne consultante au Département des relations institutionnelles du Groupe Chèque Déjeuner, décrit ce type de confrontation de la sorte : « *Donc on était aussi confrontés à cette difficulté là des associations, des grosses associations, en l'occurrence d'aide à domicile, qui avaient, qui ont pignon sur rue, qui ont du poids politiquement parlant, et qui disaient : « nous on préfère avoir l'argent de la collectivité plutôt que de se retrouver à devoir gérer des chèques ». [...] du coup ce sont les associations qui font un peu blocage dans certains départements. Dans certains départements, les associations elles bloquent, elles*

mettent une pression assez importante, et quand on est dans un contexte électoral, c'est des fois pas forcément le meilleur moyen, enfin pour nous prestataire privé, d'arriver à convaincre sur la mise en place d'un chèque, pour que la collectivité continue à verser ses subventions directement aux associations, aux prestataires, et non pas transformer ces subvention en chèque, là versées directement aux particuliers, donc là-dessus ça a été... commercialement parlant, il y a eu des secteurs où on n'a pas pu convaincre... »⁵⁸⁷

Les acteurs les plus proches du terrain sont également confrontés à cette « résistance » des associations. Ainsi, Michèle Bourbon, du Conseil Général de Saône et Loire, affirme que *« Aujourd'hui ils acceptent parce qu'ils n'ont pas le choix, si demain on leur dit « on vous paie sur factures », ils applaudissent des deux mains. Je pense que ça reste pour eux aujourd'hui une vraie contrainte. »*⁵⁸⁸

Cette contrainte, pour reprendre les termes de Mme Bourbon, repose d'abord sur les difficultés de gestion des chèques : *« Il y a les frais de gestion, puis les difficultés de récupérer les chèques, et ça surtout pour les publics APA où ça arrive dans une enveloppe, l'enveloppe finit à la poubelle, elle peut être mise dans un tiroir et on l'oublie... En fonction des associations d'aides à domicile c'est le personnel qui récupère les chèques, d'autres ce sont des bénévoles qui viennent récupérer, d'autres ce sont les bénéficiaires qui envoient... C'est vrai que la récupération de ce titre-là aujourd'hui est encore compliquée. »*

La notion de relation avec les associations apparaît comme étant le thème où le décalage est le plus important en fonction du niveau hiérarchique occupé au sein du Conseil Général. Là où l'échelon opérationnel cite les réticences des associations, la Direction Générale des Services ne semble pas avoir relevé de problèmes particuliers.

A la question sur les problèmes rencontrés dans la mise en place, Boris Vallaud estime qu'il n'y en a eu *« aucun, y compris avec les associations parce que ça simplifie les choses pour elles, on a des grosses fédérations d'aide à domicile avec lesquelles on travaille bien, le chèque est l'un des éléments des liens qu'on a avec elles puisqu'on travaille aussi par convention sur l'aide aux services d'aides à domicile. Donc on est dans une discussion*

⁵⁸⁷ Entretien avec Fahima Aberkane réalisé le 13 février 2010, consultable en annexe

⁵⁸⁸ Entretien avec Josette Bourbon réalisé le 21 février 2011, consultable en annexe

globale, on a de bons rapports avec ces associations là, ça n'a donc pas posé de difficultés particulières. »⁵⁸⁹

Pierre Bucco, qui a piloté la mise en place du dispositif en Saône et Loire souligne également les difficultés rencontrées avec les associations mais indique qu'aujourd'hui « *entre la peur qu'il y avait au départ de ce nouveau type de fonctionnement et puis à l'arrivée, je pense que tout le monde s'y retrouve en fait. Puis en fait une fois que c'est rentré dans les mœurs, c'est rentré dans les mœurs. On ne se pose même plus la question de savoir ce qu'il y avait avant.* »

Toutefois, quelques instants après, il évoque son nouveau poste au Conseil Général de Haute Saône⁵⁹⁰ où, après avoir lancé un appel d'offre sur la mise en place du CESU social, le Conseil Général a fait marche arrière et a proposé aux associations un remboursement sur facture. Il indique à mots à peine couverts le lobbying intense des associations d'aide à domicile par le biais notamment des personnes âgées et des élus départementaux : « *Il y a eu une peur qu'ils [les personnes âgées] ne sachent pas s'en servir, ça a posé des soucis, ça va les traumatiser plus... avec également des relais de services d'aide à domicile... ils savent bien intervenir auprès des élus en direct... C'était une crainte... des élus qui disaient « ou la, moi je connais madame Machin, Monsieur Truc, ils ne vont jamais pouvoir, et leurs enfants... et si et ça », ce à quoi on répondait que de toute façon, il allait y avoir tout un travail auprès des services d'aide à domicile, donc les aides ménagère qui intervenaient connaîtraient le dispositif, seraient en mesure de l'expliquer, nos équipes APA, travailleurs sociaux, médecins pourraient aussi l'expliquer aux personnes âgées ou à leurs enfants, donc voilà, quoi, on a aussi travaillé tout ça. Mais c'était une crainte au départ. Je sais que les élus disaient « moi je connais plein de gens et jamais ils ne pourront s'y mettre », il n'y avait pas de remontées nécessairement, c'était plus un sentiment quoi, une impression.* »

Cette remontée des associations d'aide à domicile par l'intermédiaire des personnes âgées est également soulignée par les services du Conseil Général de la Drôme. Il s'agit du principal frein pouvant expliquer la relative faiblesse de la diffusion du chèque comme moyen de paiement des politiques sociales des Conseils Généraux.

Les services concernés, qui auraient pu, si l'on se fie à ce qui a pu se passer notamment avec les chèques énergies renouvelables au Conseil Régional Rhône-Alpes et surtout en Saône et

⁵⁸⁹ Entretien avec Boris Vallaud, Directeur général des services au Conseil général de Saône et Loire, réalisé le 3 mars 2010, consultable en annexe

⁵⁹⁰ Il occupe également les fonctions de Directeur Général Adjoint en charge de la Solidarité

Loire, être des éléments bloquants, n'apparaissent que très peu en tant qu'éléments s'opposant au chèque dans les entretiens avec les acteurs. Les cadres dirigeants ne mentionnent d'ailleurs que très peu de résistance au sein des services, Boris Vallaud notant même que ce sont eux qui sont en partie à l'origine de l'idée de CESU.

Pierre Bucco soulève également le rôle souvent moteur des services sociaux dans la mise en place de cet outil. Evoquant le projet avorté du CESU en Haute-Saône, il indique que les services avaient impulsé la démarche et y étaient favorables et que la décision de mettre un terme au projet est venue du Président, sous la pression de remontées négatives qu'il imagine issues des associations.

Au niveau des directions opérationnelles, l'arrivée du CESU, si elle a pu au départ être accueillie avec scepticisme, semble avoir été plutôt bien assimilée. L'arrivée de l'APA a en effet, nous l'avons souligné, été l'occasion d'une montée en puissance et d'un débordement assez rapide des services en charge du traitement administratif et social des dossiers qui devaient en plus effectuer un contrôle d'effectivité.

Le ressenti des acteurs nous apprend qu'au final, l'arrivée du CESU a plutôt contribué à alléger la charge de travail. Josette Juillard indique d'ailleurs que c'est l'arrivée du chèque qui a permis d'absorber la montée en puissance de l'APA : *« On considère que la suppression du contrôle d'effectivité, qui commençait à prendre beaucoup d'ampleur puisque le public concerné augmentait beaucoup, nous a permis d'absorber la montée en charge. On avait des courbes ascendantes avec une pente très forte. A effectif constant, on a sans doute pu avec le CESU absorber la montée en charge. Quand on voit le montant du remboursement annuel des chèques non-utilisés... »*⁵⁹¹

Au niveau du Conseil Général de la Drôme, on trouve les mêmes échos de la part de la direction opérationnelle, seules les personnes âgées et les associations ont donc pu manifester leurs craintes qui ont été assez rapidement dissipées et les services semblent s'être adaptés sans problèmes à cette nouveauté qui leur a plutôt épargné du travail. Toutefois, le fait que le Conseil Général n'ait pas étendu le CESU au mode prestataire est sans doute un facteur qui a pu limiter la réaction du monde des associations d'aide à domicile.

⁵⁹¹ Entretien avec Josette Bourbon réalisé le 21 février 2011, consultable en annexe

Si l'argument financier est évidemment un facteur important dans le mécanisme de décision des collectivités locales de verser ou non une aide sociale au moyen d'un chèque, les échanges avec les acteurs semblent montrer que les collectivités communiquent énormément entre elles. L'analyse des entretiens et de ces interactions montre que ce réseau créé entre les collectivités fonctionne grâce à une médiation exercée soit par les collectivités elles-mêmes à différents niveaux et à différents échelons, soit par l'Etat, soit encore par la médiation active du prestataire de service qui est souvent l'entreprise qui va commercialiser les chèques.

Nous nous sommes donc intéressés aux différentes formes que peuvent prendre les réseaux entre collectivités, quel que soit l'échelon où évoluent les acteurs. Nous avons ainsi étudié la multitude de réseaux informels au sein desquels les collectivités communiquent et échangent naturellement entre elles sans cadre particulier et les réseaux plus formels où ces échanges sont organisés au sein d'ensembles structurés, souvent associatifs.

Chapitre 14 - Diffusion du chèque : la collectivité médiatrice

L'essor du chèque comme mode de versement d'aides individuelles par les collectivités territoriales françaises est en soit un facteur de curiosité. Comme nous l'avons constaté avec la création du CESU, l'Etat participe à cet essor et à cette diffusion entre des collectivités de tailles et de niveaux différents.

L'exemple le plus marquant de diffusion d'un dispositif par chèque demeure le modèle du chèque culture, transformé parfois en carte, qui s'est diffusé bien au-delà des Régions de tailles comparables à celle de Rhône-Alpes : la création du « *Cheq'up* » (destiné aux lycéens) en 2008 par le Conseil Régional du Limousin montre, par exemple, que la taille de la Région n'a que peu d'importance dans la décision de mettre en place un chèque.

Les Conseils Généraux ont également rapidement suivi l'exemple rhônalpin, à commencer par celui du Var dès 1999. Cette diffusion d'un mode de paiement très spécifique n'a toutefois pas fait l'objet d'une incitation particulière de l'Etat, si ce n'est une circulaire publiée en 2000⁵⁹² qui ne fait mention que sur quelques lignes de ces dispositifs. L'essor et la diffusion des chèques sociaux ou non au sein des collectivités n'est donc pas, loin de là, du fait unique de l'Etat. Nous allons donc essayer d'identifier par quels moyens ces collectivités communiquent entre elles et constituent des réseaux, et quelles médiations sont mises en place afin de faciliter cette communication.

A travers la création du CESU et la possibilité offerte au Conseil Généraux de verser des aides sociales par le biais de ces chèques, nous avons établi que l'Etat a eu un apport important, amplifié notamment par la création de l'Agence Nationale des Services à la Personnes qui s'est elle-même dotée d'un « *club CESU* » dont le rôle est de faciliter la mise en place de ce mode de paiement des aides sociales au sein de toutes les collectivités qui le souhaitent.

Parallèlement, concernant les autres types de dispositifs, correspondant souvent à des compétences non-obligatoires, les acteurs interrogés ne citent absolument pas l'Etat comme

⁵⁹² Ministère de la culture et de la Communication, *Bulletin officiel* n°117, janvier-février 2000, p 10

un médiateur mais d'autres acteurs comme l'entreprise⁵⁹³, les associations de collectivités ou les autres collectivités elles-mêmes.

Les résultats de cette diffusion en fonction du médiateur utilisé sont également très divers. Alors que les chèques permettant de verser une aide non obligatoire se sont multipliés, les chèques sociaux au sein des Conseils Généraux n'ont pas forcément eu le succès escompté puisque moins de 30 départements y ont recours aujourd'hui, malgré les avantages financiers importants que nous avons eu l'occasion d'étudier.

Le rôle des associations d'aide à domicile, qui ont dans les cas que nous avons étudié, exercé un lobbying important sur les exécutifs départementaux contre la mise en place des chèques semble ici avoir été plus décisif que celui de l'Etat.

1. Convergence et diffusion d'une politique publique

Les notions de convergence, de transfert ou de diffusion d'une politique publique sont des concepts très utilisés en politique comparée, ils ont notamment été définis et étudiés par Thierry Delpeuch⁵⁹⁴. Il convient en conséquence de s'attarder un peu sur les différentes définitions afin de bien appréhender le phénomène que nous étudions en France au niveau local.

a. Le transfert de politique publique

Le transfert de politique publique est défini par Jorgen Goul Andersen comme l'utilisation d'une expertise d'une politique publique et de ses effets au sein d'un système pour changer délibérément une politique publique au sein d'un autre système⁵⁹⁵. Laurence Dumoulin et Sabine Saurugger évoquent « *la circulation de normes, d'institutions, de pratiques et de façons de faire dans des espaces culturels et historiques variés, la constitution d'élites*

⁵⁹³ Nous étudierons le rôle de l'émetteur de titre dans le chapitre suivant.

⁵⁹⁴ Thierry Delpeuch, « L'analyse des transferts institutionnels de politique publique. Un état de l'art », *Questions de recherche*, n°27, 2008

⁵⁹⁵ Jorgen Goul Andersen, « The impact of public policies » in Daniel Caramani, *Comparative politics*, Oxford university press, 2008, p 567-568

*transnationales, l'émergence de structures inter ou transnationales susceptibles de favoriser la circulation d'idées, de modèles »*⁵⁹⁶.

Le transfert de politique publique n'est pas défini comme une imitation ou même une émulation, le passage d'une politique publique d'un système à un autre peut donner des effets complètement différents et changer substantiellement la nature même de la politique publique⁵⁹⁷. La notion de transfert n'implique donc pas que les effets de la politique publique soient les mêmes mais dépendrait de la volonté délibérée d'un pays (pour prendre l'exemple de Goul Andersen) de se servir d'une expérience issue d'un autre pays ou d'un autre secteur.

Il est donc tout à fait envisageable qu'un exécutif territorial, en souhaitant importer un dispositif par chèque, n'obtienne absolument pas les mêmes résultats que sur le territoire d'origine. C'est notamment le cas pour les dispositifs de type « *énergies renouvelables* » dont les effets n'ont absolument pas été les mêmes en fonction des territoires et des collectivités où il a été implanté (abandon en Rhône-Alpes et en Saône et Loire, succès en Auvergne ou en Midi-Pyrénées par exemple).

b. La convergence politique

La notion de convergence politique est quant à elle ancienne et a été définie en 1983 par Clark Kerr comme la tendance pour des sociétés à évoluer de la même façon, de développer des structures, processus et performances similaires.⁵⁹⁸

Ce concept, qui étudiait de façon très large les Etats et groupes d'Etats a été un peu rénové par David Marsh et David Dolowitz qui y voient le processus par lequel les informations sur une politique publique, les procédures administratives, institutions et idées d'un système politique (passé ou présent) sont utilisées pour développer des politiques publiques, des procédures administratives, des institutions ou des idées dans un autre système politique⁵⁹⁹.

⁵⁹⁶ Laurence Dumoulin, Sabine Saurugger, « Les *policy transfer studies* : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, n°48, 2010, p 9-24

⁵⁹⁷ Christoph Knill, « Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors », *Journal of European public policy*, vol 12, 2005

⁵⁹⁸ Clark Kerr, *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?*, Harvard University Press, 1983

⁵⁹⁹ David Dolowitz, David Marsh « Learning from abroad : the role of policy transfer in contemporary policy making », *Governance*, n°13, 2000, p 5-24

Dans le cas qui nous intéresse, à savoir l'étude des mécanismes de transfert d'un outil d'une collectivité à une autre, il convient cependant de se raccrocher à un concept plus large : la diffusion de politique publique.

Peter-Olof Busch et Helge Jorgens, distinguent en 2005 trois formes distinctes de convergence politique possibles dont deux correspondent relativement bien à nos terrains de recherche⁶⁰⁰ :

- L'harmonisation internationale issue de négociations multilatérales entre les Etats (on peut citer l'OMC et la création des règles du commerce international).
- L'imposition de politiques publiques par une institution de rang juridique supérieur (ils prennent l'exemple de l'Union européenne vis-à-vis des Etats membres)
- La diffusion de politiques publiques lorsque des décideurs politiques adoptent volontairement des modèles qui existent ailleurs.

Nous retrouvons, pour le cas des chèques, une création de norme nationale incitative avec le CESU qui accompagne les lois sur l'Allocation Personnalisée d'Autonomie puis la Prestation de Compensation du Handicap et une diffusion tout à fait volontaire de politique publique, ou plutôt d'outils qui, au final vont structurellement modifier ou créer une politique publique avec les chèques concernant les aides individuelles facultatives.

c. La diffusion de politique publique

La notion de diffusion décrit quant à elle les processus plus que les résultats qui conduisent à l'adoption de politiques publiques similaires quasiment en même temps dans des systèmes politiques différents (cette notion de « *policy diffusion* » a notamment été étudiée par Zacharie Elkins et Beth Simmons en 2005⁶⁰¹), qui s'inspirent d'une définition d'Everett Rogers, que nous utiliserons en particulier : « *l'étude de la médiation sociale conduisant à la diffusion des*

⁶⁰⁰ Peter-Olof Busch, Helge Jorgens, «The international sources of policy convergence: explaining the spread of environmental policy innovations», *Journal of European Public Policy*, n°12, 2005

⁶⁰¹ Zacharie Elkins, Beth Simmons, « On waves, clusters and diffusions, a conceptual framework », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n°598, 2005, p 33-51.

*politiques publiques à travers et au sein de systèmes politiques, incluant les processus d'influence et de communication entre les acteurs »*⁶⁰²

Utilisée tout particulièrement dans les études de politique comparée entre les Etats, la diffusion de politique publique semble assez adaptée pour étudier l'adoption du chèque dans les différentes collectivités françaises.

Ces concepts de transfert ou de diffusion de politiques publiques requièrent toutefois, comme l'indiquent David Strang et John Meyer, un certain degré d'information entre les acteurs et donc la capacité soit à diffuser une information globale ou à trouver un ou plusieurs médiateurs qui puissent se charger de transmettre au moins partiellement les éléments nécessaires à une diffusion.⁶⁰³

En plus de ces différents concepts, il convient également, afin de parfaire notre analyse du discours des acteurs et des instruments mis en place pour assurer la diffusion des outils de politiques publiques que constituent les chèques dans les collectivités françaises, de s'inspirer de l'analyse que Christoph Knill fait des convergences de politiques publiques et notamment au niveau des autorités locales.

d. La convergence selon Christoph Knill

Dans son article de 2005⁶⁰⁴, Christoph Knill considère que des institutions infra étatiques comme les régions peuvent faire l'objet de « *convergences de politiques publiques* ». Il définit cette notion comme le développement des similitudes entre une ou plusieurs caractéristiques de certaines politiques (il inclut notamment les objectifs d'une politique publique, les instruments d'une politique publique ou les détails et outils d'une politique publique) entre différents types d'institutions politiques (organisations supranationales, Etats, régions, autorités locales) sur une certaine période donnée.

Les convergences de politiques publiques pour Knill décrivent le résultat final d'un processus de changement politique en étudiant beaucoup moins les causes (ce qui oppose ce concept

⁶⁰² Everett Rogers, *Diffusion of innovations*, Free press, 1995, traduction par mes soins

⁶⁰³ David Strang, John Meyer, « Institutional conditions for diffusion », *Theory and Society*, n°22, 1993, p 488

⁶⁰⁴ Christoph Knill, « Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors », *Journal of European public policy*, vol 12, 2005, p 4

à celui de diffusion de politique publique qui, lui, s'intéresse davantage au processus qu'au résultat final).

Knill identifie cinq facteurs qui peuvent causer ce type de convergence de politiques publiques :

- Tout d'abord, la réponse la plus évidente serait qu'aux même nouveaux problèmes rencontrés par les Etats (environnement, dépendance des personnes âgées, déclin économique...) les raisonnements des décideurs politiques conduisent à des solutions identiques (on retrouve notamment cette analyse chez Colin Bennett⁶⁰⁵)
 - Ensuite, Knill identifie l'imposition de politiques publiques, un groupe d'Etat ou une organisation « *forçant* » d'autres Etats à adopter certaines politiques publiques en exploitant le caractère asymétrique des relations de pouvoir ou économique (on peut penser aux pressions que subissent les Etats en difficulté face aux exigences des organisations financières internationales ou de la Commission européenne)
 - La troisième cause, proche de la précédente, vient de l'harmonisation des politiques nationales grâce à une législation supranationale. Les Etats sont ainsi obligés de retranscrire les normes internationales dans leur droit interne conformément aux engagements qu'ils ont pris en ratifiant les traités. Nous sommes typiquement dans le fonctionnement normatif classique de l'Union Européenne.
 - Quatrièmement, des ajustements entre pays en termes de politiques publiques peuvent être dus aux effets de la globalisation et à la nécessité de réguler le libre-échange, poussant les acteurs à adopter des règles communes.
 - Enfin, la convergence des politiques publiques peut tout simplement être le fruit d'une communication entre les acteurs (on touche ici à la notion de diffusion) : Etats, collectivités, acteurs privés, organisations non gouvernementales, associations...
- Katharina Holzinger et Christoph Knill identifient plusieurs mécanismes favorisant ce

⁶⁰⁵ Colin Bennett, « What is policy convergence and what causes it? », *British Journal of Political Science*, n°21, 1991, p 215-233

type de communication⁶⁰⁶ : ce qu'ils appellent le « *lesson-drawing* » (lorsque des acteurs étudient les recettes qui marchent chez d'autres acteurs), lorsque les acteurs se rassemblent au sein de « groupes d'élites » pour échanger sur la façon de résoudre des problèmes qui leur sont communs ou encore lorsque le médiateur est extérieur (ils citent notamment la promotion d'un modèle en particulier par des organisations internationales dont l'objectif est d'accélérer et de faciliter les transferts de politiques publiques par le biais d'une émulation entre plusieurs modèles).

La convergence de politique publique, ou plutôt ses effets concernant l'utilisation du chèque a été l'objet de plusieurs chapitres de notre étude. Nous avons pu voir que les effets de l'utilisation d'un outil de politique publique identique au sein de plusieurs collectivités pouvaient être très différents en termes de résultats.

Nous avons donc pour le moment, en étudiant l'arrivée du chèque dans les collectivités françaises, davantage étudié les convergences de politiques publiques. Nous allons désormais nous intéresser davantage à la notion, très liée, de diffusion de ces politiques publiques.

2. Réseaux de diffusion entre les collectivités

Notre étude sur la diffusion du chèque a montré que les motifs de mise en place sont très variés et les résultats concrets de ces politiques également.

L'objet chèque, lorsqu'il se diffuse entre plusieurs collectivités, peut avoir des effets très variés. Ainsi, le fait d'implanter un chèque « *énergie renouvelables* » afin de verser les aides à l'équipement domestique en Rhône-Alpes a rapidement été utilisé pour supprimer tout simplement l'aide, ce qui n'était pas l'objectif de départ, même si l'aide a fini par disparaître. Dans d'autres régions, un chèque du même type a été créé et existe toujours sans que son existence ne soit remise en cause.

En Rhône-Alpes, le service « *énergie* » revendique ce passage de la subvention individuelle au chèque « *énergies renouvelables* » qui aurait permis de masquer l'introduction de critères (notamment sociaux) qui, au final, allaient entraîner une très forte baisse de la population éligible et avoir pour conséquence un abandon du dispositif.

⁶⁰⁶ Katharina Holzinger, Christoph Knill, « Causes and conditions of cross-national policy convergence », *Journal of European Public Policy*, n°12, 2005

Brigitte Ducourtil, responsable du service énergies indique cette méthode assez curieuse compte-tenu de l'usage traditionnel du chèque par les collectivités : *« Je pense que politiquement, il y avait une volonté de réduire la voilure de façon très importante, on a mis des critères extrêmement sévères au moment où on est passés au chèque [...] et notamment des critères de revenu qui auparavant n'existaient pas, donc c'est ça qui explique que en fait nous on a eu le phénomène inverse, c'est-à-dire que pour investir dans les énergies renouvelables, a posteriori on s'est rendu compte que c'était plutôt les classes aisées qui étaient les clients de ce genre d'investissement, et nous comme on avait mis un plafond de ressources, on s'est retrouvés avec une population ciblée en face qui n'était pas prête... qui n'était pas au niveau pour certains investissements, donc on a eu une baisse très importante du nombre de chèques par rapport au nombre de subventions qu'on avait avant, et ça ça vient du critère de plafond de revenus⁶⁰⁷. »*

Ainsi, si la convergence de politiques publiques a poussé plusieurs collectivités françaises à adopter le chèque dans le paiement des aides individuelles, c'est toutefois le mode de diffusion qui peut apparaître important, et particulièrement le rôle de médiateur que peuvent jouer les collectivités à tous les niveaux hiérarchiques.

a. Les réseaux informels de diffusion entre collectivités

On peut distinguer deux modes de diffusion du chèque entre les collectivités. Le premier peut être qualifié de réseau informel entre acteurs à partir d'une collectivité pionnière. A cela s'ajoute le travail de « *veille* » mené la plupart du temps par le plus haut niveau hiérarchique de l'institution.

La seconde consiste en une organisation plus formelle autour notamment des associations nationales de collectivités ayant créé soit des commissions spécialisées, soit des forums institués par des agences nationales pilotées par l'Etat. Ces réseaux organisés sont évidemment les plus visibles et associent également souvent des acteurs tiers. Dans le cas du chèque, les émetteurs de titres sont évidemment souvent parties prenantes de ces lieux de rencontres.

⁶⁰⁷ Entretien réalisé le 18 avril 2013, consultable en annexe

- *Un échange revendiqué entre les administrations locales*

Le travail de veille ou « *benchmarking* » pour reprendre l'utilisation courante dans le monde de l'entreprise semble particulièrement répandu dans les collectivités. C'est en tout cas le discours que l'on trouve chez les acteurs évoluant à des postes de Direction Générale. Ainsi, Joël Crémilleux, Directeur Général des Services au Conseil général de la Drôme, évoque le terme de « *parangonnage* ».

En parlant du CESU, il estime que « *J'avais suivi cette affaire dans les Pyrénées-Orientales. Nous on cherche beaucoup à l'extérieur, on utilise ce qu'on appelle le parangonnage, le benchmarking français.* ».

Plus loin, il précise ce qu'il entend par cet échange de bonnes pratiques qui est une forme de « *veille améliorée* », toujours à propos des difficultés de mise en place du CESU : « *C'est plutôt le parangonnage des départements qui nous a aidés, on est allé voir ce qu'il ne fallait pas faire. Moi j'aime bien les expériences des autres, comme ceux qui viendront nous voir maintenant, pour ceux qui sont déjà venus on leur a conseillé de prendre la plate-forme téléphonique parce que c'est le nerf de la guerre.* »⁶⁰⁸

Le mécanisme décrit pour le dispositif à destination des collégiens est à peu près le même : « *On cherchait pour les collégiens quelque chose de rassembleur, on est allé voir ce qui se passait ailleurs, on n'a rien inventé. Ça se passe dans d'autres départements, je ne pourrais pas dire lequel nous a servi de modèle, on a l'Isère par exemple. Je ne m'en souviens plus trop parce que ça fait quatre ans maintenant, mais on avait fait le tour des départements, on les avait appelé, on était allé les voir.* »

Le fait d'échanger entre collectivités et de s'inspirer de ce que font les autres est donc tout à fait revendiqué au plus haut niveau hiérarchique. On retrouve le même type de propos chez Boris Vallaud, Directeur Général des Services au Conseil Général de Saône et Loire qui parle d'échange de bonnes pratiques : « *L'échange de bonnes pratiques, il est permanent... j'ai deux journaux, des Conseils Généraux de l'Essonne et de la Seine Maritime sur mon bureau rien qu'aujourd'hui, donc on regarde ce que font les autres. Pour les régions ça se passe de la même manière. Ensuite, que les régions, les départements aient l'idée d'aider les*

⁶⁰⁸ Entretien réalisé le 11 juillet 2011 consultable en annexe

*particuliers à promouvoir les pratiques éco responsables, ça fait partie des enjeux dont les politiques se sont saisis, c'est dans l'air du temps, donc ce n'est pas tellement étonnant. »*⁶⁰⁹

En ce qui concerne le cas plus spécifiques des chéquiers destinés aux jeunes, il est assez simple d'identifier un réseau constitué entre les collectivités. Ainsi, le schéma part de la collectivité pionnière : Rhône-Alpes et de son dispositif par chèque, puis par carte qui conduit par la suite à une sorte d'essaimage assez important au niveau des autres régions dans un premier temps.

Ainsi, les Conseils Régionaux PACA et Ile de France se sont servis de l'expérience rhônalpine (en prenant contact directement avec les services concernés) pour mettre en place en 2002 le « *Tick'Art Ile de France* » et le « *Chéquier Ciné Lecture PACA* »⁶¹⁰.

D'autres régions vont ensuite s'inspirer des pionnières pour récupérer le chèque et l'adapter à leur contexte politique, géographique et sociologique. Ainsi, le Conseil Régional Midi-Pyrénées met en place un « *Chèque sport* » en 2008, puis introduit une carte contenant plusieurs aides individuelles aux lycéens. Ces lancements se feront après avoir pris contact avec le Conseil Régional Rhône-Alpes et accueilli plusieurs collaborateurs dans le cadre de leur mobilité professionnelle.

Cette mobilité peut s'illustrer à travers le cas d'Ugo Douard, conseiller technique en charge de la jeunesse et des sports au cabinet de Martin Malvy, Président de la Région Midi-Pyrénées qui a commencé au Cabinet de Jean-Jack Queyranne au Conseil Régional Rhône-Alpes, ou encore celui de Thomas Senn, Directeur adjoint du service jeunesse, sport, vie associative du Conseil Régional Rhône-Alpes (et à ce titre supérieur hiérarchique du service gérant la carte M'RA) qui était auparavant chef de service du sport au Conseil Régional Midi-Pyrénées (il a d'ailleurs à ce titre mis en place le « *Chèque Sport Midi-Pyrénées* »).

La mobilité professionnelle des fonctionnaires territoriaux, mais également des membres des cabinets des élus, peut donc également permettre, c'est en tout cas ce qui ressort de leur discours, une certaine mobilité de l'innovation.

Cette mobilité peut aussi permettre une diffusion entre collectivités de rangs différents. Ainsi, lorsque Corinne Pina⁶¹¹, chargée de mission « *énergie* » au Conseil Régional PACA quitte son

⁶⁰⁹ Entretien réalisé le 3 mars 2010, consultable en annexe.

⁶¹⁰ Information fournie par les services jeunesse de ces deux collectivités

⁶¹¹ Information confirmée par l'intéressée le 21 mai 2013

poste en 2002 juste avant la création du premier « *chèque énergie* » pour prendre la direction du service de l'énergie à la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix en Provence, c'est l'idée du chèque qui change de collectivité (le chèque énergies renouvelables de la Communauté du Pays d'Aix sera lancé en 2009).

Par ailleurs, la mobilité professionnelle peut également prendre la forme d'une mobilité entre le cabinet d'un élu et une direction opérationnelle. Ainsi, un ancien attaché de presse de la précédente majorité au Conseil Régional Rhône-Alpes occupe aujourd'hui, après avoir réussi un concours administratif, des responsabilités au sein du service gérant la carte M'RA⁶¹².

Outre cette mobilité, qui est un aspect intéressant dû au statut de la fonction publique territoriale et dont les conséquences en termes d'échange de bonnes pratiques nécessiteraient une étude à part entière, les services thématiques échangent de manière assez spontanée entre eux.

Thomas Senn évoque d'ailleurs ces échanges informels assez librement, soulignant le fait que la Région Rhône-Alpes est désormais identifiée comme l'acteur pionnier de la carte: « *Il y a l'Isère aussi qui nous a contacté... ça arrive assez régulièrement qu'on soit sollicité, je sais que Patrick [Darnaud – directeur de la carte M'RA] – bon, pour ça c'est plus Patrick qui va les rencontrer, il a rencontré très récemment le Conseil Général des Bouches du Rhône, il a rencontré la responsable... donc, effectivement, la Région Rhône-Alpes est identifiée comme collectivité publique qui a fait des choses qui réussissent sur ce type de fonctionnement et on est très régulièrement consultés, contactés pour échanger sur ce type de dispositif.* »⁶¹³

Le Directeur de la Carte M'RA, Patrick Darnaud indique le même type de démarches : « *En fait tout simplement, quand je veux des renseignements, j'appelle mon homologue d'une autre Région... On a par exemple, sur le pass contraception, contacté Poitou-Charentes puis Ile de France, pour savoir un peu comment ils ont fait, puis à notre tour on a été contactés par PACA, on a été contactés par Midi Pyrénées, donc finalement on est un peu dans cette logique-là où chacun est un peu à l'écoute de ce qui se passe dans les autres Régions et se renseigne.* »

⁶¹² Pour des raisons de confidentialité, il ne nous apparaît pas nécessaire de citer le nom de cette personne.

⁶¹³ Entretien réalisé le 20 mars 2013, consultable en annexe

- *Des élus qui semblent beaucoup moins revendiquer ces échanges*

La notion de parangonnage, pour reprendre le terme utilisé par le Directeur Général des Services de la Drôme, semble généralisée et est donc revendiquée par les acteurs administratifs *a contrario* des élus interrogés qui semblent être davantage préoccupés par le fait d'apparaître comme pionniers. Charles Millon, lorsqu'il est interrogé sur la diffusion du Chèque culture, a davantage tendance à souligner l'injustice dont aurait été victime Rhône-Alpes puisque : « *Ce qui m'avait beaucoup frappé, c'est que lorsque lorsqu'on l'avait lancé en Rhône-Alpes on n'avait eu aucune reprise presse, et que lorsque ça a été lancé par Huchon, immédiatement ils ont eu des articles de partout.* »⁶¹⁴

De même, Amaury Nardone se contente d'imaginer que la diffusion du chèque culture n'est qu'une diffusion des idées libérales au sein des collectivités par le biais des usagers du chèque : « *Je pense que la liberté est dévastatrice, et qu'en fait, si vous êtes lycéen à Mâcon et que vous connaissez un lycéen juste de l'autre côté dans le Rhône qui a un chèque culture, évidemment, vous ne comprenez pas pourquoi vous ne l'avez pas et pourquoi, à vous, on n'offre pas ce choix-là* »⁶¹⁵

Les élus évoquent également des réunions plus formelles organisées par les associations nationales et d'autres acteurs au sein desquelles des échanges peuvent avoir lieu sur ces dispositifs.

Ces échanges, plus formels, sont il est vrai plus visibles pour les élus qui ne sont pas en permanence au sein de l'appareil administratif de leurs collectivités. Il n'y a en effet pour les politiques pas de raison logique pour qu'un élu prenne des contacts informels avec des élus d'autres collectivités. C'est, dans les propos des acteurs interrogés, une pratique davantage dévolue à l'administration de la collectivité.

Sarah Boukaala, si elle reconnaît les contacts entre collectivités et les revendique, les place le plus souvent au niveau administratif : « *Je ne suis pas la VRP de la carte MRA, je sais que les services échangent beaucoup aussi, notamment sur la mise en place du pass contraception prévention parce que c'est un outil très nouveau pour les gens, c'est quelque chose ...* »

⁶¹⁴ Entretien réalisé le 8 mars 2010 consultable en annexe

⁶¹⁵ Entretien réalisé le 14 février 2010 consultable en annexe

b. Les réseaux organisés de diffusion des politiques publiques locales

Nous ne chercherons établir une liste exhaustive de ces réseaux, mais plus simplement à démontrer qu'ils existent sous plusieurs formes. On trouve tout d'abord les organismes créés de toute pièce par l'Etat ou un groupement de collectivités dont le but unique est de promouvoir une pratique pouvant faire l'objet d'un paiement par chèque. C'est le cas de l'Agence Nationale des Services à la Personnes dont nous avons évoqué la création et le rôle auparavant.

Les acteurs ressentent particulièrement le rôle de ces structures officielles et en dénoncent parfois le côté exagérément optimiste et prosélyte. L'organisation qui revient le plus chez les acteurs interrogés est la structure appelée « *Club CESU* », émanation de l'ANSP qui, devant le succès croissant de ce mode de versement des aides, a incité les Conseils Généraux à s'organiser pour échanger et partager leurs retours d'expériences. Ce « *Club CESU* », créé en 2007 compte en tant qu'adhérents 90 Conseils Généraux et 80 autres organismes financeurs de prestations sociales.

Pierre Bucco, Directeur Général Adjoint en charge de la solidarité au Conseil Général de la Haute Saône après avoir exercé ces fonctions en Saône et Loire voit le club CESU comme une sorte de lobby immatériel : « *Alors techniquement c'est un club, en fait qui est entre guillemets virtuel, parce qu'on reçoit des informations du club sur internet, et puis il y a quelques réunions de temps en temps, mais ce n'était pas moi qui y participait. J'étais au club Cesu entre guillemets, c'est-à-dire que je voyais les mails qui étaient échangés, moi je n'y ai pas participé.*

C'était un club qui, lui, devait avoir pour rôle de faire connaître le CESU, le système et tout ça, je pense que c'est ça le club Cesu : c'est de faire remonter les difficultés et aussi d'avoir... je sais que sur certains points par exemple il y a eu des évolutions, parce que financièrement, budgétairement ou fiscalement il y a des choses qui n'étaient pas possibles... bon, le club Cesu a eu un rôle de lobby pour aussi faire bouger certaines choses au niveau de l'Etat. »⁶¹⁶

Ce club ne semble ainsi pas s'adresser directement aux Directions Générales, mais davantage à un échelon opérationnel. C'est ainsi que les acteurs qui détaillent le plus son rôle ne sont pas les élus ou les Directeurs Généraux, mais davantage les chefs de services ou chargés de mission.

⁶¹⁶ Entretien réalisé le 31 janvier 2013, consultable en annexe

Chantal Fucili, responsable de la coordination gérontologique au Conseil Général de la Drôme évoque le rôle du club CESU concernant la diffusion du chèque et la façon dont les services départementaux ont pu s'organiser : *« On est allé chercher des départements qui avaient un peu d'expérience quand même, on n'est pas forcément parti sur des départements nouveaux parce qu'on voulait des départements qui avaient une position de recul. Puis vous savez que l'on a le club idéal avec le club CESU [...] »*⁶¹⁷

Chantal Fucili semble toutefois assez surprise du côté prosélyte de ce « Club » où si gent notamment les émetteurs de titres et où les collectivités ayant adopté le chèque auraient tendance à embellir la situation pour inciter les autres   les imiter : *« La première fois que je suis allée en réunion j'ai trouvé  a délirant, je me demandais si les collègues du CESU étaient payés pour sponsoriser... Ils étaient tous subjugués par le dispositif, j'ai trouvé qu'il n'y avait pas suffisamment de recul de leur part. »*

Ce réseau tout à fait formel et destiné à apporter un support technique, mais aussi à promouvoir l'utilisation du CESU dans le versement des aides sociales légales semble également très utilisé par l'échelon opérationnel au Conseil Général de Saône et Loire.

Michèle Bourbon, Chef du service ayant en charge le versement de l'APA considère que c'est un lieu de liberté où le débat peut s'instaurer. Elle souligne également le fait que des départements intéressés assistent de plus en plus aux débats afin de savoir s'ils doivent se lancer : *« de plus en plus on voit des départements qui assistent aux échanges pour voir s'ils ont intérêts ou pas à rentrer dans ce dispositif-là. Donc moi ce que j'y retrouve ce sont les échanges de pratique entre les départements, de voir les difficultés que les uns et les autres peuvent avoir avec leur prestataire, soit avec les difficultés, parce qu'on a toujours un peu de difficultés avec le logiciel métier et les interfaces, etc. Au moins là-bas on peut échanger là-dessus. »*⁶¹⁸

La dimension technique du club CESU, qui est, nous l'avons vu, déterminante dans la mise en place et le succès d'un dispositif aussi lourd, est bien distincte, dans les propos des acteurs, de la dimension politique où nous sommes de nouveau en présence d'un réseau informel.

Citant des Conseils Généraux ayant souhaité se renseigner sur les chèques sociaux, Josette Juillard, Directrice du Service Personnes  g es, Personnes handicapées au Conseil Général de

⁶¹⁷ Entretien réalisé le 11 juillet 2011, consultable en annexe

⁶¹⁸ Entretien réalisé le 21 février 2011, consultable en annexe

Saône et Loire estime que *« A travers le Club CESU c'est plus sur le plan technique, quand le Jura et le Doubs nous avaient contacté c'était plutôt sur le plan politique, il y avait des élus et des directeurs généraux dans la délégation qui était venue nous rendre visite. »*⁶¹⁹

La dimension technique du CESU fait donc l'objet d'un réseau tout à fait formel au sein duquel les acteurs peuvent échanger et inciter leurs homologues à introduire le chèque. Il semble cependant que, lorsque la faisabilité technique a été validée, le réseau qui se forme au niveau décisionnel (Direction générale, élus...) est davantage informel et résulte de rencontres et de visites qui ne sont pas organisées.

Les élus et les membres de la Direction Générale disposent également d'associations nationales leur permettant de se rencontrer⁶²⁰. Pourtant, très peu d'entre eux ont mentionné ces instances au cours des entretiens. Joël Crémilleux, Directeur Général des Services au Conseil Général de la Drôme évoquant une autre association nationale parle davantage des rencontres informelles qu'il est possible d'y faire évoquant par exemple le problème des charges sociales à verser à l'aide d'un CESU: *« Il y a deux temps pour les réunions du réseau IDEAL⁶²¹ : les réunions officielles puis les repas. Pendant ces derniers on peut très bien demander à un collègue comment il a fait pour les salariés, par exemple »*⁶²².

L'autre type de réseau formel cité par les acteurs est justement constitué des associations nationales de collectivités. Si l'Assemblée des Départements de France n'apparaît pas comme un lieu d'échange et de promotion incontournable, l'Association des Régions de France est davantage mise en avant.

Patrick Darnaud, Directeur de la Carte M'RA, relativise le poids de l'ARF par rapport aux autres types de médiation (contact direct entre les services de différentes collectivités ou par l'intermédiaire de l'action commerciale d'un prestataire de service) : *« Il y a tous les réseaux ARF, tous les réseaux aussi de techniciens, qui je pense jouent un rôle de... on s'appelle, souvent par l'intermédiaire des prestataires, où on les rencontre au niveau des salons autrement, « Jeunesse en Région », enfin il y a des manifestations comme ça où finalement on côtoie les collègues des autres Régions, où on peut partager un peu leurs expériences et puis*

⁶¹⁹ Entretien réalisé le 21 février 2011, consultable en annexe

⁶²⁰ On peut citer notamment l'Assemblée des Départements de France ou l'Association Nationale des Directeurs Généraux et des Directeurs Généraux Adjointes des Régions et des Départements

⁶²¹ Le « réseau idéal » se présente comme un lieu d'échange sur les pratiques transversales et comme le réseau généraliste des départements. Il organise de nombreuses rencontres sur toutes formes de thèmes touchant aux politiques publiques départementales. <http://www.reseau-ideal.asso.fr/> consulté le 4 juin 2013

⁶²² Entretien réalisé le 11 juillet 2011 consultable en annexe

*il y a aussi notre Assistant à Maîtrise d'Ouvrage qui est sur plusieurs régions et qui nous tient un peu au courant de ce qui se passe, et puis Thomas [Senn, directeur adjoint du service jeunesse] qui participe aux réunions ARF aussi qui permettent d'échanger un petit peu. »*⁶²³

Certes, les différents forums organisés semblent avoir une importance, et notamment la manifestation « *Jeunesse en Région* » organisée tous les ans par l'Association des Régions de France et permettant aux services et aux élus d'échanger sur les pratiques locales vers la jeunesse, mais le réseau semble être beaucoup plus informel, ou alors organisé par le prestataire de services. Sarah Boukaala⁶²⁴, Conseillère Régional Déléguée à la Jeunesse cite également l'Association des Régions de France et l'événement « *Jeunesse en Région* », à des fins plus promotionnelle, ajoutant au cours de la même phrase qu'elle se rend souvent dans d'autres régions pour évoquer les nouveautés de la Carte M'RA avec ses homologues.

La création d'un forum autour de la promotion des dispositifs peut donc parfois être faite à l'initiative de la collectivité désireuse d'apparaître comme pionnière et d'être mise en avant. Lorsque nous l'interrogeons sur la notion d'échange et de réseau, le Directeur adjoint du service jeunesse, Thomas Senn, indique immédiatement la création d'un atelier spécifique permettant de valoriser l'action du Conseil Régional Rhône-Alpes : « *là à l'initiative de la Région Rhône Alpes et de la Région Picardie, il va y avoir un séminaire au mois d'avril, des collectivités qui ont mis en place ce type de dispositif de type « carte », c'est une première, qui se tiendra à Paris* ».

Il revient plus loin sur les autres types de réseaux organisés, soulignant le fait, indiqué plus haut, qu'il est possible de rencontrer d'anciens collègues, ce qui est facilité par la mobilité permise par les statuts de la fonction publique territoriales : « *il y a des échanges effectivement, on a d'autres cadres de réseaux. On a ce qui s'appelle – vous connaissez sans doute – l'ARF, l'association des Régions de France, pas plus tard qu'hier, j'étais à la commission jeunesse de l'ARF et effectivement, c'est des lieux de réseau où on peut échanger sur les dispositifs, les cartes, dans la foulée, j'ai appelé la région Midi-Pyrénées hier, donc, Alexandra Martinez, mon ancienne collègue, pour ... voilà, c'est aussi, cette nécessité du réseau, effectivement, oui, il y a bien des échanges autour de ces dispositifs.* »⁶²⁵

⁶²³ Entretien avec Patrick Darnaud réalisé le 8 octobre 2012, consultable en annexe

⁶²⁴ Entretien mené le 27 septembre 2012 consultable en annexe

⁶²⁵ Entretien avec Thomas Senn réalisé le 20 mars 2013, consultable en annexe

Le lien est ici fait directement entre des échanges au sein de structures formelles (ici la commission « *jeunesse* » de l'Association des Régions de France, et des réseaux informels (le contact pris avec l'ancienne collègue de M Senn, restée au sein du Conseil Régional Midi-Pyrénées). Les deux formes de médiation sont donc tout à fait complémentaires et semblent permettre *a minima* un échange et faciliter la diffusion des politiques publiques utilisant le chèque.

Si les collectivités elles-mêmes forment leurs propres réseaux structurés ou non et se servent des pionnières comme médiatrices, il existe d'autres formes de médiation et de constitution de réseau permettant la diffusion des politiques publiques utilisant les chèques, souvent complémentaires.

C'est le cas notamment lorsque les arguments en faveur du chèque circulent par le biais d'un médiateur financièrement intéressé : l'entreprise qui vend les dispositifs aux collectivités. Il s'agit le plus souvent d'un émetteur de titre de restauration qui a adapté son « *business model* » et son approche commerciale en fonction des besoins des collectivités. En analysant le discours des acteurs, qu'ils se trouvent au sein des collectivités ou au sein des entreprises, ces réseaux semblent avoir une importance souvent déterminante dans la diffusion du chèque en France.

Chapitre 15 - L'entreprise médiatrice

Si les acteurs mentionnent plusieurs vecteurs de diffusion du chèque entre les collectivités, il en est un qui revient plus souvent que les autres et qui mérite que l'on y consacre un chapitre : le monde des émetteurs de chèques.

1. Une externalisation rendue nécessaire

a. La difficulté de gérer un chèque...

Les acteurs l'affirment à tous les niveaux : la gestion d'un système de chèque ou de carte sophistiqué est complexe et n'est pas perçue comme étant dans les compétences d'une collectivité. Plusieurs d'entre elles, que nous n'avons pas étudiées spécifiquement ont toutefois choisi de développer un système de chèque géré de façon interne.

C'est le cas notamment de certaines communes, mais aussi de Conseils Généraux comme celui du Tarn⁶²⁶ ayant choisi cette option depuis 2006 en créant de toutes pièces un « *chéquier collégiens* » fonctionnant à peu près de la même façon que le Chéquier top dép'art du Conseil Général de la Drôme, dont la gestion technique est confiée à une entreprise.

Il existe également des cas où la collectivité commence par utiliser les services d'un prestataire spécialisé pour ensuite internaliser partiellement la gestion du chèque par mesure d'économies. C'est le cas du Conseil Général de l'Aveyron qui, de 2005 à 2007, a confié la constitution, le développement et l'animation d'un réseau de partenaires locaux, la mise en place de la plate-forme téléphonique, la création des visuels et des outils de communication, la diffusion des outils de communication, la gestion des commandes, la production, l'envoi des chèques et le remboursement des chèques à un prestataire extérieur⁶²⁷ avant de se réappropriier une partie importante du dispositif en interne (l'impression des chèques restant à la charge d'un imprimeur local).

⁶²⁶ <http://www.tarn.fr/fr/education-jeunesse/vie-college/pages/chequier-collegien.aspx> consulté le 22 mai 2013

⁶²⁷ Document interne du Groupe Chèque Déjeuner, consultable en annexe

Parmi les 43 dispositifs recensés en 2009 par l'étude du Ministère de la culture au sein des 163 départements, régions et communes de plus de 100 000 habitants en France, le nombre de chèques gérés par des prestataires privés n'apparaît pas, mais les auteurs sont bien conscients que « *Lorsque la prestation est déléguée, les grands prestataires de services (Accor, Chèque Déjeuner, Sodexo...) peuvent s'appuyer sur leurs réseaux préexistants* »⁶²⁸.

En effet, les entreprises émettrices de titres de restauration ont développé d'autres types de prestations destinées au grand public utilisant des titres de type « *chèques* ». Ce sont toutefois, nous le verrons, les titres de restauration qui constituent l'essentiel de leurs revenus, et les marchés publics de fournitures de ces titres aux agents des collectivités, s'ils représentent une part moins importante que ceux destinés aux salariés des entreprises privées, sont particulièrement disputés par les quatre émetteurs autorisés en France : Edenred (Ticket Restaurant), Groupe Chèque Déjeuner (Chèque Déjeuner), Sodexo CCR (Chèque Restaurant) et Natixis Intertitres (Chèque de Table).

b. ... et une solution « naturelle » : les émetteurs de chèques

Le marché français est particulièrement important et est arrivé à maturité depuis la création du titre de restauration en 1962 et de son exonération plafonnée de charges sociales qui a permis son essor continu. Sur l'année 2011, la Centrale Nationale des Titres de Restauration, organisme commun aux quatre émetteurs chargé du rembourser les titres aux restaurateurs, évoque un marché de 5,16 milliards d'euros pour 706 millions de titres émis⁶²⁹.

Un tel volume a pour conséquence de figer relativement la part de marché entre les acteurs (il faudrait en effet des gains ou des pertes considérables pour qu'un acteur du marché voit sa part évoluer sensiblement). Le cloisonnement du marché rend également quasiment impossible l'entrée de nouveaux concurrents en France. On retrouve ainsi les parts de marché suivantes d'année en année :

⁶²⁸ François Rouet (dir), « Cartes et chèques culture : dispositifs et mise en œuvre », *Culture études*, n°6, 2009, p 3

⁶²⁹ http://www.cnt.fr/pdf/CHIFFRESCLE-CP_CNTR_29102012.pdf consulté le 22 mai 2013

Tableau n°1 : Part de marché des émetteurs de titres de restauration (source : document interne au Groupe Chèque Déjeuner)

Emetteurs	Ticket restaurant	Chèque Déjeuner	Chèque restaurant	Chèque de table
<i>Part de marché</i>	<i>37%</i>	<i>34%</i>	<i>20%</i>	<i>9%</i>
<i>Tendance</i>	<i>baisse</i>	<i>baisse</i>	<i>hausse</i>	<i>Hausse</i>

Compte-tenu des volumes échangés et de la fragmentation du marché (tous les employeurs de France sont potentiellement clients) il convient toutefois de relativiser la tendance à la baisse ou à la hausse des volumes échangés, qui ne varie au mieux que de quelques dixièmes de points par années.

Les marges des opérateurs sont relativement faibles compte-tenu du volume très important de titres échangés et de l'intensité de la concurrence que se livrent les opérateurs. Les revenus de ces entreprises sont donc de quatre types :

- La commission parfois facturée à l'entreprise cliente (qui tend à s'amoinrir)
- Les commissions déduites des remboursements aux restaurateurs
- Les intérêts financiers perçus sur l'argent payé par les entreprises avant que le remboursement soit fait aux restaurateurs
- Les chèques perdus ou périmés pour lesquels le remboursement ne sera pas demandé

Compte-tenu du marché assez contraint et arrivant à maturité et profitant des opportunités légales et fiscales, les émetteurs ont, dans à diverses mesures, créé d'autres types de produits qui sont assez semblables en termes de fonctionnement et de modèle économique :

- Des chèques cadeaux destinés aux Comités d'entreprises, au grand public ou à des opérations promotionnelles de sociétés commerciales

- Des Chèques emplois services universels (les 4 émetteurs de titres de restauration en produisent, auxquels s'ajoutent la banque postale et Domiserve, filiale de Dexia) et pour lesquels a été créée une entité spécifique : la Centrale de Remboursement des CESU en charge notamment du remboursement de ces titres.
- Des Chèques d'accompagnement personnalisés (remboursés par la Centrale Nationale des Titres de Restauration)

En plus de ces chèques qui représentent des marchés nettement moins volumineux que le titre de restauration et qui, à l'exception des chèques cadeaux, ont une rentabilité moins importante, certains émetteurs ont créé des titres plus spécifiques.

2. Des entreprises qui s'adaptent à un nouveau marché : l'exemple du Groupe Chèque Déjeuner

a. L'outil d'ingénierie : adéquation

Au début des années 1990, le Groupe Chèque Déjeuner développe « *le Chèque Lire* », dédié exclusivement à l'acquisition de livres et disposant d'un réseau de partenaires quasiment exhaustif (toutes les librairies françaises acceptent ce chèque à quelques rares exceptions.) Cette création s'accompagnera des marques « *Chèque Disque* » en 1996 et « *Chèque Culture* » en 1998. Le premier étant destiné à l'acquisition de disques et de contenu multimédia et le second permettant de payer des places de concerts, de spectacles vivant...

La filiale du Groupe Chèque Déjeuner regroupant l'intégralité de ces titres culturels prendra le nom de « *Rev & Sens* » en 2010 et développe à partir de 1999 un service de chèques « *sur mesure* » capable de s'adapter à la demande des collectivités : « *adéquation* ».

Stéphane Lefebvre, responsable opérationnel d'adéquation, évoque la création de la filiale qui, au départ était destinée à répondre à un besoin spécifique : « *On a été créé en 1999. Au départ, il n'y avait pas d'objectifs particulier. A l'origine, c'est le Conseil général du Var qui nous commandait du Chèque Culture tout ce qu'il y a de plus traditionnel et qui nous a dit, « votre Chèque Culture il sert à quelque chose, il est bien, sauf qu'il est à vos couleurs et*

nous on veut qu'il soit complètement logoté « Conseil Général » car nous voulons que les bénéficiaires sachent que c'est nous qui payons ».

Donc le premier dispositif sur mesure, c'est pour le Conseil Général du Var en adaptant un produit existant, et deux ans plus tard on s'est dit que si on avait réussi à le faire pour le conseil Général du Var et le Chèque Culture, on arriverait peut-être à le faire sur d'autres thématiques pour d'autres collectivités. »⁶³⁰

Chez Edenred⁶³¹, le principe fut le même avec la création de la branche « Ticket à la carte » à la même période.

Cette réponse aux demandes des collectivités correspond à la fin des années 1990 à l'essor des dispositifs culturels utilisant le chèque. La montée en charge va être particulièrement importante. Stéphane Lefebvre désigne ainsi ces chèques « *sur mesure* » comme une forme de vitrine des produits plus rentables du groupe :

« Dans le groupe, aujourd'hui, nous sommes plutôt une vitrine qu'autre chose, aujourd'hui on est sur un secteur de niche qui n'est pas forcément un secteur qui va apporter de la rentabilité à moyen ou à long terme au groupe. Le but du jeu, par contre, c'est que cette niche-là permet de donner une visibilité au groupe vis-à-vis des collectivités et d'ouvrir des portes pour vendre des produits maison qui eux sont sur des vrais modèles de rentabilité. C'est donc un service « vitrine ».

Les produits « *sur mesure* », qui ne semblent pas être de véritables sources de revenu pour les émetteurs, seraient donc des outils permettant de valoriser les émetteurs de chèques dont les produits les plus rentables sont strictement identiques. La réglementation impose en effet que les restaurateurs affiliés acceptent forcément tous les titres de restauration, il en est de même pour les CESU et les Chèques d'Accompagnement Personnalisés. Le seul chèque pouvant être différencié en fonction des émetteurs et donc constituer un avantage concurrentiel (en ayant par exemple plus d'enseignes qui l'acceptent) est le chèque cadeau.

La réglementation sur les marchés publics rend la concurrence féroce pour l'attribution des titres de restauration et les tarifs proposés par les opérateurs aux collectivités sont souvent nuls (autrement dit aucune commission financière n'est perçue par l'émetteur lorsqu'il vend le

⁶³⁰ Entretien avec Stéphane Lefebvre, responsable opérationnel du département « *adéquation* » du Groupe Chèque Déjeuner effectué le 21 décembre 2012, consultable en annexe

⁶³¹ Edenred, groupe auquel appartient « Ticket Restaurant », était jusqu'en 2010 une branche du Groupe Accor appelée « Accor services »

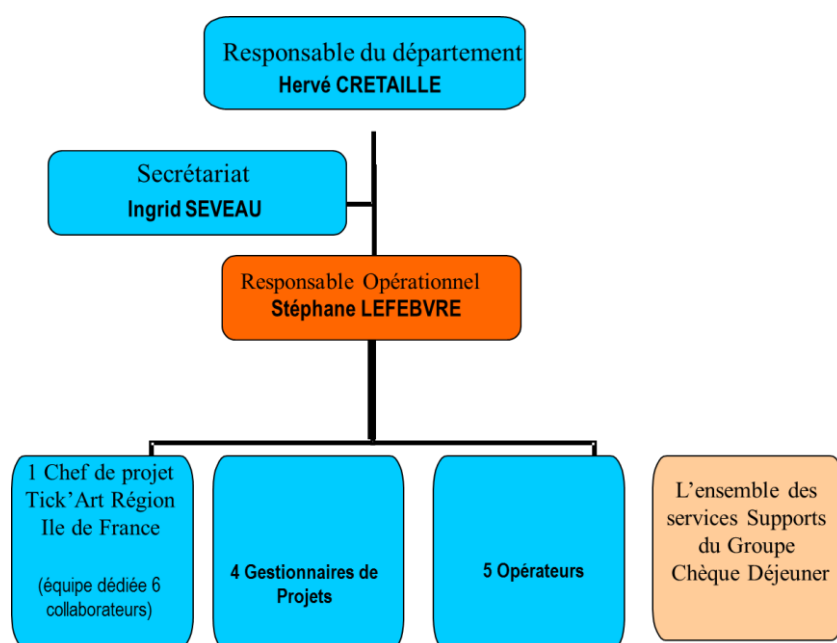
titre de restauration à la collectivité). Les facteurs de différenciations sont donc très faibles entre les entreprises et les critères de choix souvent complexes pour les collectivités.

Dans cette optique, les trois plus importants émetteurs ont profité de l'opportunité représentée par le versement des aides à la population, que cela soit au niveau culturel dans un premier temps, puis, au gré de la diffusion et de l'évolution des demandes des collectivités, vers des domaines comme l'environnement, les transports et l'action sociale.

Ces entreprises ont dû réorganiser leurs services et créer des départements entiers dédiés à l'ingénierie des collectivités, capables de répondre à des appels d'offres complexes, puis d'assurer la gestion de ces dispositifs.

Ainsi, adéquation compte en 2013 une vingtaine de salariés permanents dont 7 dédiés uniquement au dispositif de chèques culturels destinés aux lycéens d'Ile de France.

Schéma n°1 : organigramme d'adéquation⁶³²



En termes de gestion, une telle organisation, sur des produits qui ne sont pas rentables, n'a de sens que si des gains indirects peuvent être tirés de l'action de cette filiale. Stéphane Lefebvre ajoute que les chèques sur mesure visent d'abord ceux qu'il nomme « *les élus* » : « *Dans les*

⁶³² Source : document interne de présentation du département adéquation, consultable en annexe

collectivités, on travaille beaucoup avec des élus, et les élus quand on leur parle d'un dispositif sur mesure aux couleurs de la collectivité, ça leur parle beaucoup. C'est des choses sur lesquelles ils sont amenés à discuter avec les populations au quotidien, c'est très électoraliste...

Donc quand on leur dit que tel produit sur mesure est géré par le Groupe Chèque Déjeuner, c'est une belle carte de visite pour aller placer du CESU ou du Chèque Déjeuner pur derrière, donc pour les forces de vente du Groupe, c'est une vraie porte d'entrée. »

b. La force commerciale : le département des relations institutionnelles

Parallèlement à cette réponse technique du secteur privé à la forte augmentation de la demande de dispositifs par chèque que les collectivités pensaient ne pas savoir gérer, une organisation plus commerciale a vu le jour afin de vendre et promouvoir des dispositifs sur mesure qui modifient souvent en profondeur le schéma de fonctionnement d'une organisation.

Il a fallu pour cela que les entreprises révisent leurs méthodes de vente : il ne s'agit désormais plus de vendre un produit existant à une collectivité en répondant à un besoin précis mais de susciter l'envie, d'identifier les acteurs clés, d'être une ressource technique lors de la rédaction d'un éventuel cahier des charges pour, finalement, faire effectuer le travail opérationnel par la filiale « *adéquation* », en charge de la gestion de dispositifs sur mesure.

Les émetteurs de titres sont des sociétés commerciales en « *B to B* ». Autrement dit, leurs clients ne sont que des personnes morales, à de très rares exceptions près. Le recrutement traditionnel de la force de vente est très axé sur des profils commerciaux « *classiques* » tel qu'en forment les écoles de commerce. Dans le cas des dispositifs visant à externaliser le traitement d'une politique publique locale, ce type de recrutement semble peut-être moins adapté : les compétences commerciales ne sont ici sans doute pas aussi importantes que celles en matière de politiques locales ou de droit public.

Ainsi, le Groupe Chèque Déjeuner, que nous avons étudié de façon plus approfondie, a créé, après avoir monté une branche visant à répondre aux demandes des collectivités (*adéquation*), un service commercial spécialisé visant à promouvoir son ingénierie « *sur mesure* » auprès des collectivités : le Département des relations institutionnelles.

Stéphane Lefebvre définit le rôle de « *faiseur de lien* » dévolu à ce service « *Le Département des relations institutionnelles, à partir du moment où [la collectivité] n'est pas cliente chez nous assure le lien, il n'est pas aujourd'hui entendable qu'adéquation ait du lien avec une collectivité si cette collectivité n'est pas cliente. Par contre, sur un dispositif qu'on aurait signé à un moment donné et sur lequel on serait en reconduction ou en accompagnement, le Département des relations institutionnelles est quasi inexistant.* »

Ce département n'est pas né *ex nihilo* mais est issu de l'expertise en termes de marchés publics de l'entreprise. Dans les années 1990, le service commercial du Groupe Chèque Déjeuner comptait une division plus spécifiquement dédiée à la commercialisation du Chèque d'Accompagnement Personnalisé aux collectivités (la marque se nomme « *chèque de services* »). Suite à l'acquisition de « *Chèque Lire* » par le Groupe Chèque Déjeuner et à la diffusion progressive des chèques de types « *chèque culture Rhône-Alpes* », cette cellule commerciale va être sollicitée pour commercialiser les chèques culturels standards.

Fahima Aberkane, ancienne consultante au Département des relations institutionnelles témoigne de cette évolution et pointe le domaine culturel comme un marché ayant émergé au sein des collectivités. « *ma mission s'est étoffée puisqu'on nous a demandé d'aider la filiale « Chèque Lire », qu'on venait d'acquérir pleinement, pour développer et commercialiser ses produits, donc on nous a demandé de commercialiser le Chèque Lire, le Chèque Culture, le Chèque Disque, les dispositifs simples qu'on avait, les dispositifs standards. Donc ça a commencé comme ça, je faisais du Chèque de Services et les autres produits standards du Chèque Lire.*

Au fil de l'eau, par des démarches de prospections commerciales au niveau des collectivités, on s'est rendus compte qu'il y avait d'autres attentes des collectivités, notamment de plus en plus de demandes qui étaient spécifiques, [...] qui portaient toujours d'un produit standard qu'on pouvait proposer, avec une thématique comme la culture, la lecture etc. mais très vite derrière, il y avait : « et si on faisait ça, et si on ajoutait ça etc. » donc du coup ça a amené le Chèque Lire entre autres à réfléchir à un élargissement de sa palette et de son offre commerciale et à partir de là est né ce qu'on a appelé à l'époque le « sur mesure » qui est devenu très vite, dès sa commercialisation, le « dispositif dédié », c'est à dire en fait dédié à une politique précise que la collectivité souhaitait mener auprès de ses usagers. »⁶³³

⁶³³ Entretien avec Fahima Aberkane réalisé le 13 février 2010 et consultable en annexe

Cette montée en puissance de la demande de chèques culturels des collectivités coïncide parfaitement avec les débuts de la diffusion du « *chèque culture Rhône-Alpes* » au sein de départements et de régions par le biais de réseaux formels et informels. L'entreprise va accompagner cette nouvelle demande, puis, de plus en plus, la susciter par une démarche qui s'apparente à une forme de lobbying.

Cette démarche commerciale vise d'abord en priorité les services administratifs et opérationnels des collectivités. En effet, l'équipe des origines était composée de commerciaux ayant appris sur le tas les mécanismes des collectivités territoriales.

L'approche des cabinets d'élus locaux, des Directions générales des services voire des élus était donc encore assez peu courante et parfois un peu maladroite. Constatant ces lacunes, la Direction générale du Groupe Chèque Déjeuner va donc progressivement modifier sa façon de recruter en privilégiant des profils plus politiques et en scindant en deux son approche commerciale du secteur public et donc des collectivités locales.

Désormais, outre la distinction classique entre le service commercial s'occupant du secteur privé et celui s'occupant du secteur public, le Groupe Chèque Déjeuner appréhendera, de façon plus visible à compter de 2006 et de la transformation de la « *cellule institutionnelle* » en « *département des relations institutionnelles* » les marchés publics en fonction des destinataires des chèques : soit les salariés du secteur public (les interlocuteurs seront les services des ressources humaines des collectivités ou les comités des œuvres sociales) qui seront traités par les services commerciaux des différentes marques du Groupe (le titre de restauration Chèque Déjeuner, le chèque cadeau Cadhoc, le CESU Chèque Domicile...), soit les usagers, bénéficiaires d'aides individuelles.

Concernant ces derniers dispositifs et quels que soient les produits utilisés, ils sont désormais gérés par le Département des relations institutionnelles, soit en lien avec la branche « *adéquation* », chargée de l'ingénierie des dispositifs sur mesure, soit en lien avec la branche « *secteur public* » de la marque de chèques déjà existants (notamment les CESU sociaux).

L'année 2006 marque également le début du nouveau mode de recrutement et de la dispersion de l'équipe initiale, composée de personnes relativement anciennes au sein de l'entreprise et ayant une expérience professionnelle majoritairement commerciale qui sera progressivement remplacée par d'anciens élus ou professionnels de la politique (membres de cabinets).

Ainsi, l'un des « *anciens* » prendra la direction de ne nouveau Département des relations institutionnelles, l'autre sera promu à la direction du département « *adéquation* », un troisième deviendra coordinateur du produit « *chèque de services* » (CAP), une quatrième deviendra directrice régionale du produit « *chèque domicile* » (CESU), une autre prendra la responsabilité de la coordination des réponses à appels d'offres mais désormais, le contact direct de type commercial avec les collectivités sera assuré par des nouveaux salariés aux profils très différents.

Ce changement de stratégie, mené très rapidement par la Direction générale, constitue une réponse à la volonté d'influer davantage sur les décisions des collectivités locales en les incitant à adopter le chèque pour toute sorte d'aide individuelle obligatoire ou non.

Deux autres prestataires, Accor services (qui deviendra Edenred) et Sodexo CCR opèreront en parallèle des mutations internes similaires après plusieurs hésitations, notamment au moment de séparer les activités commerciales en fonction des destinataires des chèques.

Le Département des relations institutionnelles verra donc arriver en 2006 une ancienne collaboratrice des maires de Blois et de Strasbourg (remplacée en 2009 par un ancien collaborateur de cabinet du Maire de Montauban), puis en 2007 un ancien collaborateur du cabinet du Président du Conseil Général de l'Essonne et une élue locale ancienne collaboratrice du Maire d'une Ville des Alpes-Maritimes.

En 2008, je fus recruté en même temps qu'une ancienne élue de la Mairie de Nantes, elle-même remplacée une année plus tard par un ancien membre du cabinet de la Secrétaire d'Etat en charge des personnes âgées.

Au total, le Département des relations institutionnelles compte donc à ce jour :

- Un Directeur (issu de l'ancienne équipe)
- 3 consultants « *action sociale* » répartis en 3 secteurs géographiques chargés de détecter les appels d'offre mais surtout de les déclencher en exerçant un travail d'influence auprès des services et du pouvoir exécutif des collectivités.
- 2 consultants « *autres politiques* » répartis en 2 secteurs géographiques chargés d'étudier toutes les aides transformables en chèques et de convaincre les collectivités de lancer des marchés.

- 1 coordinatrice « *marchés publics* » (membre de l'équipe initiale) chargée de récupérer toutes les données auprès des filiales et des services support en vue d'une réponse concertée aux appels d'offres des collectivités concernant les usages. Son rôle est également d'effectuer une veille des différentes mises en concurrence lancées par les collectivités.
- 1 assistante à la fois administrative et commerciale

A cette équipe s'ajoute une chargée de communication institutionnelle, elle-même ancienne responsable de la communication au sein d'une collectivité de la Région parisienne qui va élaborer des outils permettant de promouvoir ce qui est apparu comme une innovation pouvant générer de la valeur ajoutée indirecte.

Le Département des relations institutionnelles est placé directement sous l'autorité hiérarchique de la Direction générale du pôle qui pilote l'intégralité des chèques du Groupe Chèque Déjeuner.

Ce modèle n'est pas forcément une référence et sa présentation a simplement pour objectif de montrer à quel point les entreprises semblent avoir, entre 2005 et 2008, saisi l'opportunité d'introduire des dispositifs par chèque au sein des collectivités. Cette période correspond, sans que l'on puisse établir un lien formel, à l'essor des dispositifs ciblés sur tout le territoire national.

Les acteurs interrogés reconnaissent d'ailleurs quasiment tous spontanément le rôle des prestataires de services soit dans l'accompagnement technique et la préparation du cahier des charges nécessaire au lancement du marché, soit dans l'impulsion politique initiale ayant permis la réalisation du projet.

Pierre Martinerie, Vice-Président du Conseil Général de Saône et Loire évoque une rencontre ayant donné l'idée du chèque habitat durable en Saône et Loire:

« L'idée est venue d'une rencontre entre Chèque Déjeuner et le Conseil Général de Saône-et-Loire, de façon assez simple : nous cherchions une alternative aux aides habituelles que nous avions. Nous cherchions à la fois un moyen d'aide aux particuliers mais aussi aux entreprises

*du secteur du développement durable afin de développer des stratégies autour des énergies renouvelables. »*⁶³⁴

Les propos se font encore plus précis sur le rôle d'accompagnateur du prestataire lorsque nous interrogeons des acteurs évoluant à un échelon plus opérationnel.

Ainsi, Stéphanie Loullier, gestionnaire du dispositif Top dép'art, au Conseil Général de la Drôme, détaille les apports de l'émetteur :

*« C'est vrai que le prestataire a été assez présent pour nous guider dans la démarche, pour définir le besoin notamment, et le concept. Ensuite c'est vrai qu'on s'est pas mal appuyés sur les expériences positives et négatives des autres collectivités pour essayer de ne pas les reproduire à l'identique et d'en retirer le meilleur. Voilà, donc on a fait du sur-mesure par rapport au territoire et de façon à rédiger un CCTP⁶³⁵ le plus adéquat et en réponse aux attentes des élus. »*⁶³⁶

Au niveau de la Direction générale des services départementaux, le discours est le même, voire encore plus pragmatique : Joël Crémilleux indique clairement à propos de « Top dép'Art » que son choix a été celui de la simplicité :

*« Après comme on était déjà avec Chèque Déjeuner sur les tickets restaurant⁶³⁷ on les a fait venir en disant qu'on était intéressé par ça, eux ils avaient déjà sept ou huit départements qui avaient le même dispositif puis on a choisi parce que les uns et les autres n'avaient pas la même chose. »*⁶³⁸

De même, son choix s'est porté sur un autre prestataire que Chèque Déjeuner pour le dispositif social car, suite à une étude comparative, les retours d'expériences des autres collectivités n'étaient pas positifs sur cette entreprise.

Du côté des consultants du Département des relations institutionnelles Fahima Aberkane, en décrivant la création du Chèque ciné lecture en PACA, décompose le processus en plusieurs phases que l'on peut schématiser ainsi :

⁶³⁴ Entretien réalisé le 21 février 2012, consultable en annexe

⁶³⁵ Cahier des Clauses Techniques Particulières

⁶³⁶ Entretien réalisé le 23 juin 2010, consultable en annexe

⁶³⁷ L'expression « Tickets restaurant » est ici à prendre dans un sens générique et non pas comme la marque appartenant à Edenred

⁶³⁸ Entretien réalisé le 11 juillet 2011, consultable en annexe

- Démarche commerciale « pure » : *« pour la Région PACA sur la démarche commerciale, [...] c'est une démarche que j'ai eue sur la Région PACA mais aussi sur d'autres Régions donc avec une démarche de prospection pure... [...] Globalement, parce que la démarche commerciale sur la Région PACA elle a été initiée d'abord sur le cœur de métier du Chèque Lire donc sur la thématique lecture etc. »*
- Il faut ensuite identifier les acteurs clés et analyser le besoin précis de la collectivité : *« Donc naturellement c'était m'approcher de la direction de l'enseignement pour proposer la lecture [...] et à l'époque il y avait un contexte qui n'était pas propre à la Région PACA mais qui était national sur « comment inciter les jeunes à la lecture, comment faciliter l'accès à la lecture, des jeunes ». Et du coup, l'idée nous est venue de démarcher les directions des lycées, en l'occurrence dans les Régions, pour leur proposer de mettre en place des Chèques Lire, nos produits standards dans le cadre d'une incitation à la lecture, [...] donc la démarche commerciale sur PACA, elle a commencé comme ça avec le Chèque Lire »*
- La troisième phase est celle où le consultant va apporter son facteur de différenciation qui va faire en sorte d'impliquer la collectivité à ses côtés et de se rendre indispensable. L'objectif est cette fois-ci d'être perçu comme l'initiateur et donc de faire en sorte que l'entreprise soit sélectionnée lors de la mise en concurrence organisée par la collectivité :

« Donc il fallait répondre à cette attente-là de la collectivité, mais il fallait aussi répondre précisément aux attentes du lycéen, du jeune, et on sait bien que la lecture, c'est pas forcément une démarche naturelle de tous les jeunes [...], donc il fallait aussi élargir le dispositif à autre chose que la lecture pour le rendre attractif du point de vue du jeune, et là nous est venue l'idée de, quand je dis « nous » c'est bien la force commerciale du DRI donc à l'époque, de la Cellule Institutionnelle pardon, qui a dit mais « qu'est-ce qu'un jeune aime le plus faire quand il ne va pas à l'école ? »

Et c'est d'aller au cinéma, [...] donc, si on met en place un chèque cinéma en plus d'un Chèque Lire, on est sûr que le dispositif va rencontrer un vrai succès et que ce sera une vraie attraction pour le jeune, et ça a démarré comme ça, donc dans le

chèque lecture, on y a intégré également, un chèque cinéma, pour [...] encourager la consommation du chéquier global auprès du jeune. »

Cette approche de l'entreprise, qui dépasse beaucoup le cadre commercial pur, vise clairement à faire valoir une expertise particulière et à construire une politique publique aux côtés de l'administration ou des élus.

C'est cette méthode qui peut expliquer la refonte complète du service en charge de commercialiser des chèques pour les collectivités à destination d'une partie ciblée de la population. Pour mener à bien de telles missions, l'entreprise a estimé que les connaissances en termes de politiques publiques locales, d'organisation institutionnelle et politique des collectivités devaient désormais primer sur les compétences commerciales du salarié qui ne s'appelle désormais plus « *commercial* » mais « *consultant* ».

L'hypothèse générale selon laquelle les modes de diffusion et les médiateurs sont extrêmement variés et que tous ses modes sont utilisés par les collectivités pour faire un choix final semble donc assez facile à vérifier. Schématiquement, le réseau informel est davantage utilisé par l'échelon opérationnel, le réseau formel par les directions de services et les liens avec les prestataires de services se font avec l'échelon politique, souvent par le biais de rendez-vous de type commerciaux, mais aussi par l'utilisation d'outils de communication mis au point par les entreprises.

c. La mise au point d'outils de communication spécifiques

Afin de promouvoir les innovations mises en place dans les collectivités clientes et d'adapter sa structure à ce nouveau « *business model* », le Groupe Chèque Déjeuner a mis au point plusieurs outils spécifiques visant à faire connaître son action et son expertise.

Outre les courriers ciblés envoyés aux décideurs locaux, une publication trimestrielle appelée « *Cap sur* » a été envoyée aux principaux élus et cadres de l'administration visant à promouvoir les collectivités ayant mis en place un dispositif sur mesure avec l'expertise du Groupe Chèque Déjeuner.

A titre d'exemple, on peut citer le numéro spécial « *environnement* » envoyé en mars 2010⁶³⁹. Il contient un article en page 2 intitulé : « *Chèque Habitat Durable, le coup de pouce du Département de Saône-et-Loire* » suivi d'une interview du Président Arnaud Montebourg. La page 3 contient deux articles intitulés « *La Région Rhône-Alpes lance le Chèque Energies Renouvelables* » puis « *L'énergie solaire à portée de tous en région Nord-Pas de Calais* ». La page 4 évoque un autre dispositif créé par l'entreprise : « *Les Plans Bois et Soleil de la région Auvergne dynamisés par le « Chèque Energie* ». Un élu rhônalpin apporte également sa contribution sur l'intérêt de la mise en place du chèque.

Ces envois visent avant tout à créer une émulation entre les collectivités et à montrer que les chèques fonctionnent partout et permettent aux élus de se mettre en avant, apparaissant comme novateurs, favorisant le développement des réseaux informels de prescripteurs.

Le Département des relations institutionnelles agit également de manière beaucoup plus classique en participant à des salons, colloques, événements au cours desquels il présente ses produits. Ainsi il est présent aux manifestations organisées par les associations de collectivités (Assemblée des Départements de France, Association des Régions de France...), d'organismes sociaux, d'agents territoriaux (Association nationale des Directeurs généraux des services des Départements et des Régions...) et intervient au sein des instances d'échange d'informations comme le « *club CESU* » ou « *Jeunesse en Région* ».

Comme ses concurrents, le Groupe Chèque Déjeuner cherche également à gagner une légitimité en étant coauteur de publications techniques sur les aides individuelles. Ainsi, l'entreprise a notamment obtenu d'être coauteur de l'ouvrage réalisé avec les équipes de l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives en 2010 : « *Aides sociales, enjeux et pratiques locales* » lui permettant de bénéficier d'une reconnaissance officielle particulièrement bienvenue.

L'objet de ce chapitre n'était pas d'étudier de façon exhaustive l'action des entreprises vers les collectivités mais davantage de souligner une forme de médiation supplémentaire ayant pu conduire à la diffusion rapide du chèque au sein des collectivités. Cette médiation par le biais des entreprises se mêle aux autres types précédemment étudiés où l'initiative est davantage à mettre au profit des acteurs évoluant au sein des collectivités.

⁶³⁹ Ce numéro est consultable en annexe

La diffusion du chèque est donc le fruit de plusieurs réseaux au sein duquel évoluent des acteurs trouvant chacun un avantage à promouvoir cette diffusion, déclinant les arguments en faveur de l'utilisation du chèque. Ces derniers sont d'ailleurs identiques à ceux développés par les politistes et économistes anglo-saxons ayant étudié la notion de « *voucher* » ce qui permet de répondre par l'affirmative à l'hypothèse selon laquelle les chèques en France répondent aux mêmes objectifs que les « *vouchers* » introduits par Milton Friedman.

Au fil de l'enquête et des entretiens avec les acteurs est toutefois apparu un argument qui n'était jusqu'alors pas présent dans la littérature classique et qui peut également constituer un des facteurs pouvant expliquer la diffusion du chèque au sein des collectivités françaises : l'utilisation du chèque comme un moyen de communication permettant de rendre visible la collectivité qui le délivre.

Chapitre 16 - Matérialiser l'aide sociale

1. La visibilité de l'aide publique : un argument absent des études sur le « voucher »

a. Une filiation néolibérale non revendiquée par les acteurs...

Au cours de cette recherche, nous avons pu constater que les arguments développés par les premiers chercheurs à avoir conceptualisé puis étudié le chèque, principalement aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, sont très présents dans les propos tenus par les acteurs français du chèque avec qui nous avons pu nous entretenir.

L'outil « chèque » tel qu'il est présenté par les acteurs en France a donc une parenté en termes d'arguments et d'objectifs avec le « voucher » développé aux Etats-Unis après sa conceptualisation par l'économiste Milton Friedman. Si les politiques à l'origine de l'introduction du chèque en tant qu'outil de versement d'une politique publique revendiquent clairement cette paternité libérale, tout particulièrement en Rhône-Alpes, c'est beaucoup moins vrai des collectivités qui ont mis en place des chèques postérieurement au Chèque culture de 1993.

La mention du libéralisme durant les entretiens a même souvent tendance à engendrer un mouvement de défiance et de recul, que les acteurs soient situés sur un échelon stratégique ou opérationnel.

Il en est de même avec les prestataires de services émettant les chèques pour les collectivités. Leurs documents publicitaires ne mettent en effet pas en avant les arguments les plus libéraux que nous avons pu étudier.

b. ... Qui lui préfèrent la notion de visibilité de l'aide publique.

L'argument le plus cité par les acteurs interrogés est ce que nous nommerons la tangibilité ou visibilité de l'aide : en étant matérialisée, l'aide est plus visible, elle apparaît plus réelle pour

celui qui la reçoit. En outre, la collectivité émettrice, voire l'élu local, sont beaucoup plus facilement identifiés, occasionnant un gain politique supposé.

Cet argument est très peu présent chez les précurseurs du chèque dans les collectivités françaises qui développent de façon beaucoup plus naturelle l'argumentaire libéral, y compris pour expliquer la diffusion rapide du chèque au sein des collectivités les plus variées. Amaury Nardone résume cet argument par une phrase très explicite : « *la liberté est dévastatrice* »⁶⁴⁰. Hervé Mariton et Charles Millon, ne mettent quant à eux pas en avant le fait que le chèque rende l'aide visible mais au contraire, les notions de libre-choix, d'encadrement du choix du bénéficiaire et de rationalisation budgétaire.

A contrario, lorsque l'on étudie le discours des gestionnaires contemporains de l'outil qu'ils revendiquent comme étant le successeur du Chèque culture, le premier argument développé est celui de la lisibilité : Thomas Senn, directeur adjoint du service jeunesse au Conseil Régional Rhône-Alpes, en fait spontanément un outil de communication : « *c'est vrai que ce dispositif de carte en général est aussi je pense un bon outil politique en terme de visibilité parce que ça permet d'avoir une unité de visibilité. Ça permet au jeune de se dire « j'ai ma carte, on voit que c'est la Région Rhône-Alpes qui la distribue, et puis avec ça j'ai droit à x, y z dispositifs », et ça évite au jeune d'aller faire le marathon des directions et des dispositifs pour savoir ce à quoi il a droit.*

*L'action publique au niveau de la jeunesse, que ce soit au niveau de la Région ou à tous les échelons, de l'Etat – même de l'Europe – jusqu'à la commune, c'est des multitudes et des multitudes de dispositifs et le fait d'arriver à centraliser sur un support unique les mesures d'aide individuelle, et bien ça permet de centraliser l'action publique, de la rendre plus cohérente et plus visible, donc là je pense qu'il y a une vraie plus-value au-delà de ce qui est fait, mais en terme de support et de communication politique pour la Région. »*⁶⁴¹

Ce type de propos est très partagé au sein du Conseil Régional et ceci à des échelons très variés. Patrick Darnaud, Directeur de la carte M'RA et ayant à ce titre un discours beaucoup plus opérationnel sur le dispositif, voyant dans cet outil « *une des politiques les mieux identifiées avec les TER et les lycées au niveau de la population* »⁶⁴².

⁶⁴⁰ Entretien réalisé le 14 février 2010, consultable en annexe

⁶⁴¹ Entretien réalisé le 20 mars 2013, consultable en annexe

⁶⁴² Entretien réalisé le 8 octobre 2012, consultable en annexe

Sarah Boukaala, Conseillère Régionale déléguée à la jeunesse, tient des propos assez proches en estimant que la carte permet à la Région, parent pauvre selon elle des collectivités territoriales en terme de visibilité par la population, d'être reconnue et lisible : *« d'une part on a déjà 300 000 jeunes qui sont porteurs de la carte M'RA et c'est le dispositif qui est le plus connu et reconnu. La Région c'est, on le sait tous, une collectivité qui n'est pas super connue, qui est relativement jeune, que les gens ont du mal à identifier en termes de compétences. S'il y a quelque chose, où vraiment les jeunes savent que c'est la Région, c'est la carte MRA, donc il faut en profiter en terme de visibilité et de lisibilité de la Région Rhône-Alpes, donc vraiment quand on a cet outil là on se dit : A quoi bon en créer un autre ? »*⁶⁴³

Plus loin, à propos de l'utilisation de la carte M'RA comme d'un outil de communication, Sarah Boukaala est beaucoup plus réservée, l'évocation de la communication étant, pour l'élue, synonyme de gaspillage d'argent public. Toutefois, après avoir souligné le faible budget de communication alloué à la carte M'RA, elle ajoute *« qu'on valorise la Région par le biais de la carte MRA, oui, mais ça j'assume complètement, c'est-à-dire qu'effectivement, c'est... être élu dans une collectivité, qui a 2,4 milliards de budget, mais pour autant, que les citoyens lambda ne sachent pas du tout ce que fait cette collectivité je ne crois que ce soit tellement mieux non plus. »*

Il est assez curieux d'observer l'évolution du discours à propos d'un dispositif dont les acteurs revendiquent la filiation. Même si les gestionnaires contemporains de la Carte M'RA reprennent les arguments classiques d'une politique de « *voucher* » telle que nous avons pu les étudier, les arguments sur la lisibilité sont beaucoup plus étayés que les propos sur le « *libre-choix* » ou la « *proscription* ».

Le fait que l'on trouve dans les discours de tous les acteurs interrogés à propos de tous les dispositifs par chèque étudiés les mêmes propos sur la lisibilité est tout à fait remarquable, d'autant plus qu'ils ne sont pas présents dans la nombreuse littérature étudiée sur le « *voucher* ». L'unique mention de la communication autour du chèque porte sur le fait que l'utilisation du « *voucher* » pour une politique publique rend plus acceptable cette dernière aux yeux des clients/contribuables, ce qui est loin de l'argumentation très poussée sur la lisibilité de l'aide que l'on peut retrouver chez les acteurs français des politiques d'aides sociales et culturelles par le chèque.

⁶⁴³ Entretien réalisé le 27 septembre 2012, consultable en annexe

Richard Llung, ancien directeur de la communication du Conseil Général de Saône et Loire, qui a supervisé la mise en place du chèque « habitat durable » apporte sur le sujet un éclairage qui montre à quel point la représentation de l'objet a pu évoluer : *« le but d'un chèque, c'est quand même de formaliser, concrétiser, ce qu'est une décision politique au bénéfice d'un habitant quelconque, d'une ville, d'un Conseil Général, ou quelque chose comme ça. D'une certaine manière, je trouve que c'est assez démocratique de dire : la décision politique qui n'est pas forcément très lisible, on la rend, ainsi, lisible et on rend son bénéfice lisible à un habitant, à un concitoyen, appelons-le comme on veut. »*⁶⁴⁴

Il ajoute plus loin qu'il s'agit du « *fonds de commerce de sociétés comme Chèque Déjeuner* », soulignant ainsi le rôle de médiateur qu'ont pu jouer les acteurs privés dans la structuration de ce nouvel argumentaire, qui apparaît sans doute beaucoup plus acceptable pour un acteur politique ou administratif que le discours développé par Milton Friedman puis par les analystes anglo-saxons du « *voucher* ».

Cet argument de la visibilité est le seul qui soit partagé par tous les acteurs, sans réellement de distinction dans la façon de le présenter. On note toutefois que les élus cherchent davantage à montrer la dimension institutionnelle de l'outil de communication, dans le sens où ils insistent sur le fait que la collectivité, en général, est reconnue à travers le chèque, lorsqu'à l'échelon opérationnel, il est plus courant d'avoir une vision plus « *politicienne* ».

Ainsi, Aline Auclair, gestionnaire des aides individuelles au Conseil Général de Saône et Loire identifie plusieurs niveaux de discours en fonction de sa place dans l'organigramme du Département : *« c'est logique qu'on vous ait dit que c'était une opération de communication, parce que c'est une opération de communication, on ne s'occupe pas de savoir si c'est pratique ou pas pratique... et puis tant mieux, chacun le voit à sa hauteur, ce n'est pas forcément une critique négative... après, on gère quoi... on se débrouille... je sais que maintenant, quand je parle avec certaines collègues ou avec des anciens collègues du temps où je travaillais ailleurs, quand je leur dis que je suis en Saône et Loire tout le monde sait qu'il y a eu un département avec Arnaud Montebourg... voilà quoi, la communication c'est aussi important, parce que cela donne des retombées « autres », mais c'était rigolo parce que je voyais bien que ce n'était pas sûr... c'était rigolo selon mon interlocuteur, c'était assez marrant, j'aimais bien. »*⁶⁴⁵

⁶⁴⁴ Entretien réalisé le 3 avril 2013, consultable en annexe

⁶⁴⁵ Entretien réalisé le 13 mars 2013, consultable en annexe

A propos du chèque « *Habitat durable* », le fait que le Président signe le support (et que par conséquent, son nom et sa qualité apparaissent) est également un élément très bien identifié et revendiqué à l'échelon opérationnel qui en manifeste une certaine fierté. Aline Auclair souligne à ce propos que « *c'est une évidence, pour moi aussi c'était une opération de communication parce que ça permettait de toucher les entreprises et les particuliers, on a quand même touché 1500 particuliers qui ont entendu parler du département... oui, c'était de la communication... et des entreprises, je ne sais pas combien j'en avais en tout... 400 ou 500 entreprises, ça faisait une belle opération de com. Oui, oui, pour moi c'était de la communication.* »

Cette dimension est donc systématiquement revendiquée et mise en avant, les arguments plus fonctionnels du chèque n'arrivant souvent qu'ensuite et étant souvent nettement moins étayés. Il apparaît donc que les aspects « *communication* » et « *lisibilité* » du chèque peuvent, et c'est une hypothèse que nous avons pu vérifier, avoir constitué un vecteur beaucoup plus puissant en faveur du développement des chèques et de leur diffusion au sein des collectivités territoriales françaises que les arguments libéraux classiques.

c. Une visibilité pour exister au sein de l'organisation

Il faut également souligner ce que nous avons déjà évoqué : le fait de devenir une politique très visible de la collectivité est également un motif de fierté pour le service administratif, ou pour l' élu qui porte le dispositif. Dans le cadre du complexe jeu des acteurs au sein de l'organigramme d'une collectivité, un service ou un élu qui ne disposait pas d'une place très valorisante peut se retrouver porteur d'une politique particulièrement visible et voir ainsi évoluer son positionnement symbolique.

Ainsi, lorsque le Président du Conseil Général de la Drôme et son Directeur général des services qualifient le chéquier « *Top dép'art* » d'événement de la rentrée, le service sport et jeunesse s'en trouve particulièrement mis en avant. Nicolas Gomord, chef du service sport/jeunesse au Conseil général, résume cette valorisation symbolique dont son service a fait l'objet à la suite du lancement du chèque : « *En terme de visibilité du produit, mais aussi en*

*terme de visibilité du service qui prend en charge. Pour nous il y a une certaine forme de reconnaissance du travail, et notamment de la part des autres services. »*⁶⁴⁶

Cette reconnaissance, que l'on retrouve tout particulièrement à l'échelon opérationnel est sans doute l'un des facteurs essentiels du succès d'un chèque dans une collectivité une fois la décision de le mettre en place prise formellement par les élus. En se voyant octroyer la responsabilité d'une politique très visible et très valorisée par l'exécutif, un service sera d'autant plus impliqué dans sa réussite mais pourra également demander des compensations qui, si elles ne sont pas obtenues pourront être vécues comme des frustrations. On retrouve d'ailleurs, à mots plus ou moins couverts, l'idée que l'échelon opérationnel n'est pas suffisamment valorisé lorsque le dispositif fonctionne bien.

Stéphanie Loullier, qui gère quasiment seule le chèque « *Top dép'art* » au Conseil général de la Drôme est très diserte sur la charge de travail occasionnée par l'arrivée du dispositif et surtout par le fait que personne n'ait été recruté pour l'épauler. Elle souligne notamment que son rôle est trop peu reconnu et que son travail n'est pas assez valorisé, y compris par sa hiérarchie : « *On n'a pas de retours encore au niveau des élus, on sait qu'ils communiquent sur l'opération, donc on suppose que c'est qu'ils cautionnent. Voilà, on n'a pas de retours particuliers, ni du DG... tant que tout va bien on ne nous dit rien, c'est quand ça ne va pas qu'on a des retours. »*⁶⁴⁷

Il apparaît néanmoins que cette relative frustration ne semble pas porter atteinte à la longévité du dispositif ou à sa pérennité. Dans d'autres collectivités, la mesure de la surcharge occasionnée par l'arrivée du chèque a été prise assez rapidement par la Direction générale. Ainsi, une personne a été recrutée pour gérer le chèque habitat durable en Saône et Loire, un service complet (9 personnes) a été mis en place au Conseil Régional PACA pour gérer le chéquier « *ciné-lecture* » à destination des lycéens, l'unité « *M'RA* » au Conseil régional Rhône-Alpes compte quant à elle une dizaine de personnes.

Cette notion de visibilité, ou de tangibilité est également présente dans le discours des services sociaux utilisant les chèques mais dans une proportion peut-être un peu moins importante. En effet, la simplification occasionnée et les économies réalisées sont souvent les premiers points soulevés lors des entretiens.

⁶⁴⁶ Entretien avec Nicolas Gomord, réalisé le 11 juillet 2011, consultable en annexe

⁶⁴⁷ Entretien réalisé le 23 juin 2010, consultable en annexe

Cependant, ces services se perçoivent souvent (et sont souvent perçus par les autres acteurs au sein de la collectivité) comme des entités très techniques dont les procédures sont difficiles à comprendre et à identifier. Richard Llung utilise le terme de « *magma que constitue l'aide sociale pour les personnes âgées et handicapées* »⁶⁴⁸. Pour les acteurs, rendre lisible l'aide sociale est très important, notamment au regard de leur grande complexité et du fait que le public à qui s'adressent ces aides ne sait souvent pas vraiment qui les leur attribue.

Les services sociaux sont bien conscients de la complexité induite par leur isolement relatif. Michèle Bourbon résume cette difficulté pour les services sociaux de communiquer y compris en interne ou avec leur hiérarchie : « *on a été amené à communiquer de la façon la plus simple possible sur ces dispositifs qui sont extrêmement complexes, [...] c'est souvent que c'est tellement compliqué que personne n'y comprend rien et qu'on peut leur [aux autres services du département] vendre ce qu'on veut.* »⁶⁴⁹

Josette Juillard, Directrice de l'autonomie au Conseil Général de Saône et Loire évoque même le terme de « boîte noire » : « *Pour les autres directions, la DGAS⁶⁵⁰ c'est un peu la boîte noire, on ne comprend pas très bien ce que ça fait, comment ça fonctionne, parce qu'en plus avec les territoires d'un côté et les directions thématiques de l'autre, il y a plein de gens qui parlent de personnes âgées et de services aux personnes âgées mais ce ne sont pas les mêmes, etc. Je suis arrivée en 2008 et ce qui m'avait très vite frappé – bon, ça a très vite changé – c'est que dans les réunions où il y avait des directeurs il y avait toutes les directions et pour la DGAS il y avait le DGA et on ignorait que derrière lui il y avait les directions. Nous on a une direction de la coordination qui organise tout ce qui est lié au fonctionnement de la collectivité et quand les messages sont envoyés, ils sont envoyés à tous les directeurs et pour la DGAS ils ne sont envoyés qu'au DGA.* »⁶⁵¹

Ce sentiment d'isolement et de difficulté à être audible est un des facteurs pouvant expliquer l'attachement des services sociaux au chèque. Le facteur de lisibilité permet, outre le fait de montrer aux bénéficiaires d'où vient l'aide sociale, de rendre le service en charge des affaires sociales, qui est souvent le plus important en termes de budget, mais aussi en termes de personnel, beaucoup plus valorisé au sein de l'organisation.

⁶⁴⁸ Entretien réalisé le 3 avril 2013, consultable en annexe

⁶⁴⁹ Entretien réalisé le 21 février 2011 consultable en annexe

⁶⁵⁰ Direction Générale de l'Action Sociale

⁶⁵¹ Entretien réalisé le 21 février 2011 consultable en annexe

En Saône et Loire comme dans la Drôme, l'objectif de lisibilité semble donc bien compris par les services ayant à gérer les chèques à vocation sociale. Josette Juillard place l'argument de la lisibilité en deuxième position après l'argument financier « *le CESU est aussi l'outil de communication pour matérialiser le fait que la personne reçoit une aide du département parce qu'en cas de virement bancaire on se rendait bien compte que les personnes ne se rendaient pas bien compte d'où provenait l'argent.* »

Chantal Fucili, responsable de la coordination gérontologique au Conseil Général de la Drôme précise même que le Conseil Général a mené une enquête de satisfaction à propos du chèque pour savoir si désormais, les usagers étaient informés que c'était bien le département qui versait l'aide. Joël Crémilleux, le Directeur général des services, précise d'ailleurs qu'auparavant, les usagers identifiaient un autre acteur. Le chèque aura donc permis de faire identifier l'aide par les usagers en clarifiant le message : « *Donc avec des intérêts financiers pour nous, un intérêt aussi de visibilité parce que c'est le Conseil Général qui apparaît, alors qu'avant c'était l'ADMR.* »⁶⁵²

Il est à noter que dans tous les cas, la notion de visibilité est citée après l'argumentaire financier par les acteurs évoquant les chèques sociaux, ce qui est la principale différence avec les autres aides versées par chèque où l'argument de la visibilité arrive en premier, et constitue parfois le seul argument réellement développé par les acteurs.

L'hypothèse selon laquelle la diffusion du chèque serait aussi due à l'émergence de cet argument au sein des collectivités apparaît assez vraisemblable tant les arguments « *classiques* » n'apparaissent pas naturellement, ou tout au moins apparaissent de façon beaucoup moins évidente. Ainsi, au Conseil Régional Rhône-Alpes, les acteurs ne parlent pas de « *libre-choix* », mais « *d'autonomie* » du jeune, au Conseil Général de la Drôme, la mention de la concurrence entre les acteurs n'apparaît qu'au détour d'un propos du Directeur général des services lorsqu'il évoque le réseau de partenaires parmi lesquels certains « *jouent le jeu* »...

⁶⁵² Entretien réalisé le 11 juillet 2011, consultable en annexe

2. Un argumentaire diffusé par les émetteurs de chèques

a. Un argumentaire commercial systématiquement utilisé tant dans la documentation...

Les prestataires, dont nous avons pu étudier le rôle en terme de médiation dans la partie précédente, ont bien su mettre en avant cet argument de la lisibilité de l'aide particulièrement neutre politiquement et permettant de séduire la plupart des exécutifs territoriaux. Dans ces mailings envoyés aux collectivités dans le but d'obtenir des rendez-vous, le Groupe Chèque Déjeuner utilise principalement l'argument de la visibilité.

En 2010, dans un « *courrier d'action commerciale* » destiné aux directeurs des services « *jeunesse* » des collectivités ainsi qu'aux élus en charge de cette thématique, les arguments développés sont ceux de la simplification administrative, du contrôle de la dépense publique et de la lisibilité : « *Notre accompagnement permet d'établir une évaluation régulière du dispositif mis en œuvre (extranet, statistiques, enquêtes de satisfaction...) Nous contribuons ainsi à optimiser la gestion de l'aide de la collectivité et à alléger la charge de travail des services tout en rendant visible l'action du Conseil Général auprès de ses jeunes administrés.* »⁶⁵³

Dans un autre courrier, destiné à promouvoir un chèque « *équipement de l'apprenti* », et destiné aux élus et agents en charge de cette thématique, la rhétorique est sensiblement la même : « *Ainsi, en créant des titres (chèques, cartes ou systèmes dématérialisés) sur mesures permettant à l'apprenti de faire l'acquisition, dans un réseau agréé, du matériel nécessaire à sa scolarité, nos dispositifs permettent aux Régions de s'assurer de la bonne utilisation des fonds publics tout en bénéficiant d'une meilleure visibilité de l'aide.* »⁶⁵⁴

Les exemples de documents publicitaires mettant en avant l'attrait du chèque en terme de communication ne manquent pas chez tous les prestataires privés, qui visent à n'utiliser que des arguments suffisamment rassembleurs pour ne pas avoir à trop adapter le discours en fonction de la couleur politique de la collectivité visée.

⁶⁵³ Source interne au Groupe Chèque Déjeuner, courrier consultable en annexe

⁶⁵⁴ Source interne au Groupe Chèque Déjeuner, consultable en annexe

b. ... que dans le discours commercial des acteurs.

Les acteurs interrogés au sein des entreprises sont encore plus explicites sur l'intérêt que peut représenter un chèque pour une collectivité. Ainsi Stéphane Lefebvre, responsable opérationnel du département « *adéquation* » au Groupe Chèque Déjeuner estime que l'argument commercial de base pour vendre un chèque à une collectivité est l'avantage procuré en matière de communication : « *parce que dans les collectivités, on travaille beaucoup avec des élus, et les élus quand on leur parle d'un dispositif sur mesure aux couleurs de la collectivité, ça leur parle beaucoup. C'est des choses sur lesquelles ils sont amenés à discuter avec les populations au quotidien, c'est très électoraliste...* »⁶⁵⁵

Fahima Aberkane, ancienne consultante au Département des relations institutionnelles du Groupe Chèque Déjeuner, dont le rôle était justement d'approcher les collectivités et d'en convaincre les acteurs afin qu'il transforme les aides individuelles en chèques est également très claire sur le sujet. Si tous les arguments peuvent être utilisés, celui de la visibilité est « *naturel* » et est dû à la nature même du support : « *n'oublions pas que le chèque ça reste avant tout, en dehors du fait que c'est un moyen de paiement, c'est un outil de communication, c'est un support, un vecteur de communication pour la collectivité, estampillé avec son logo, éventuellement, avec une création visuelle totalement inventée par la collectivité qui va faire valoir l'action de la collectivité accompagné en plus du chèque, des autres supports de communication qu'on trouve par ailleurs, comme les 4 par 3, les flyers, les affichettes etc.* »⁶⁵⁶

Le prestataire a donc parfaitement intégré le discours de la lisibilité de l'action publique qui est le dénominateur commun de chaque argumentaire commercial. Edenred (ex Accor services) indique que « *Par ailleurs, pour une meilleure lisibilité de l'action publique, Ticket à la Carte® peut permettre de répondre à des besoins comme l'acquisition de manuels scolaires, l'accès à la culture ou au sport des jeunes La matérialisation de l'aide allouée par un titre de service prépayé crée un lien concret entre le citoyen et la collectivité.* »⁶⁵⁷

La plaquette institutionnelle de Chèque Déjeuner mentionne également que les produits servent à « *Augmenter la visibilité de vos actions*

⁶⁵⁵ Entretien réalisé le 21 décembre 2012, consultable en annexe

⁶⁵⁶ Entretien réalisé le 27 septembre 2009 avec Fahima Aberkane, consultable en annexe

⁶⁵⁷ <http://www.edenred.fr/VousEtes/Collectivites/Pages/Diagnostic.aspx> consulté le 29 mai 2013

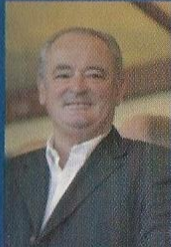
*Véritable vitrine de vos engagements, les produits du Groupe Chèque Déjeuner valorisent vos actions et votre politique. En lien direct avec les bénéficiaires, les chéquiers, chèques et cartes du Groupe Chèque Déjeuner sont personnalisés aux noms et couleurs de votre collectivité. »*⁶⁵⁸

L'étude des visuels des différents chèques est également très évocatrice : ils portent systématiquement le logo de la collectivité et parfois un éditorial et une photo du Président. Lorsqu'il s'agit de lettres avec support détachable, comme c'est souvent le cas pour les chèques de type « *énergie renouvelables* », la signature du Président de la collectivité, accompagnée parfois d'une photo, apparaît également.

⁶⁵⁸ Plaquette institutionnelle du Groupe Chèque déjeuner, 2010, consultable en annexe

Illustrations n°1 : p 2 des chèquiers « bébé sécurité » des Pyrénées Atlantiques et des chèques collégiens du Cantal et du Puy de Dôme.

Le mot du Président



Aujourd'hui beaucoup trop d'enfants, et notamment les tout petits, sont victimes d'accidents, le plus souvent en voiture ou dans le cadre domestique. En vous aidant à acquérir des matériels de protection et de sécurité, j'ai souhaité que le Conseil général confirme son engagement résolu dans une stratégie de prévention pour le bien-être, l'avenir de votre enfant et le bonheur de votre famille.


Jean-Jacques LASSERRE
Président du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques

Le PASSCANTAL
t'ouvre des portes.

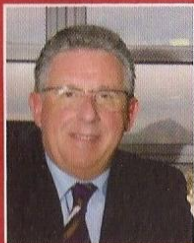
18 chèques d'une valeur totale de 100 euros pour te permettre de découvrir des activités de loisirs, sportives et culturelles.

A toi de choisir parmi les quelques **275 partenaires cantaliens** agréés par le Conseil Général que tu trouveras dans le guide qui est disponible sur le site internet du Conseil Général : **www.cantal.fr**.

Avec le **PASSCANTAL**, mets toutes les chances de ton côté pour découvrir des nouvelles activités.



Vincent DESCOEUR
Président
du Conseil Général
Député du Cantal



Jean-Yves Gouttebel
Président
du Conseil général
du Puy-de-Dôme

Du 1^{er} janvier au 31 décembre 2009, ton chèquecollège est ton nouveau sésame pour t'adonner sans compter à tes sports favoris, écumer les musées et les expositions, vibrer dans les concerts, te plonger dans les pages d'un livre, te faire un après-midi ciné... en un mot vivre plus fort !

Le chèquecollège c'est simple : il suffit de présenter tes chèques aux très nombreux partenaires du Conseil général que compte le Puy-de-Dôme.

Le chèquecollège c'est économique : pour seulement 3€, tu bénéficies de 50€ de réduction !

Le chèquecollège est pour tous : élèves de la 6^{ème} à la 3^{ème} de tous les collèges puydômois !

Le chèquecollège c'est la liberté : quand tu veux, pour ce que tu veux et comme tu veux !

Avec le chèquecollège, offres-toi une année 2009 riche en découvertes, sport, loisirs et émotions !

3. Un argument qui permet d'assumer le choix du chèque

a. Un instrument néolibéral qui s'est diffusé au sein des collectivités.

Les chèques comme outils de politiques publiques tels qu'ils ont été imaginés dans les collectivités françaises en 1993 avec le Chèque culture Rhône-Alpes ont donc une parenté évidente avec les « *vouchers* » anglo-saxon que l'on retrouve un peu partout dans le monde. Les acteurs en reprennent d'ailleurs le discours et les arguments les plus forts, décrivant ainsi un outil néolibéral parfaitement défini notamment par les politologues et économistes américains.

Cet outil de ciblage des aides individuelles, dans le sens où il permet de concentrer les fonds en direction d'une population précise est également un outil permettant d'orienter la dépense des bénéficiaires : en ce sens, il s'agit parfaitement d'un « *voucher* » et les premiers importateurs du chèque dans les collectivités l'ont parfaitement reconnu comme tel et l'ont revendiqué, en faisant même un marqueur politique.

Nous avons d'ailleurs pu étudier le discours tenu par Amaury Nardone parlant d'une « *politique libérale de la culture* » lors d'un entretien donné en 1999 : « *la chose fondamentale, la chose qui peut bouleverser le paysage culturel français, parce que moi je suis persuadé qu'un jour on verra un chèque culture au niveau français, national, c'est le chèque culture, [...] et ça c'est une politique libérale de droite, je suis clair, [...] moi je vous le dis, ou de la droite libérale, vous l'appellez comme vous voulez...* »⁶⁵⁹

Nardone n'avait pas tout à fait tort lorsqu'il prédisait un brillant avenir au Chèque culture. Force est de constater que la diffusion de ce mode de versement des aides culturelles à une population ciblée a connu un essor important, non pas par le biais de l'échelon national, mais en se diffusant à travers les collectivités territoriales françaises pour couvrir en 2013 une partie très importante du territoire (l'étude sur les cartes et chèques cultures au sein des collectivités de François Rouet montre une carte de France des chèques et cartes culturelles quasi complète⁶⁶⁰)

⁶⁵⁹ Entretien réalisé le 1^{er} septembre 1999, consultable en annexe

⁶⁶⁰ François Rouet (dir), « Cartes et chèques culture : dispositifs et mise en œuvre », *Culture études*, n°6, 2009, p 1-8

Amaury Nardone n'avait toutefois pas mesuré la capacité des collectivités à dupliquer ces dispositifs ciblés à tous les types de politiques publiques, ce qui amplifie encore l'effet de diffusion du chèque (le secteur des aides culturelles individuelles est désormais minoritaire parmi les aides versées par chèque). Pour autant, les acteurs des collectivités utilisant les chèques semblent beaucoup moins revendiquer la filiation libérale et anglo-saxonne du chèque.

b. La visibilité de l'aide publique : « chaînon manquant » de la diffusion du chèque en France ?

Le travail de recherche aura consisté d'abord à définir les caractéristiques du « *voucher* » et les principaux arguments justifiant son utilisation dans les politiques publiques. Il s'agissait de vérifier l'hypothèse selon laquelle le chèque était bien un outil pouvant être qualifié de néolibéral et quelles étaient les caractéristiques permettant de le décrire.

Une fois les terrains identifiés, l'étude s'est vouée à vérifier si les chèques utilisés par les collectivités territoriales étaient comparables à ceux évoqués dans les études anglo-saxonnes et si les arguments utilisés par les acteurs français pouvaient correspondre avec ceux définis plus haut.

La seconde partie de l'étude a montré que pour les terrains étudiés, les arguments étaient tout à fait comparables. Les chèques français semblent donc être identiques aux « *vouchers* » tels que théorisés par Milton Friedman qui font l'objet de nombreuses études et débats outre-Atlantique depuis près de 50 ans et dans le reste du monde sur une période plus récente.

Si la parenté entre les chèques français et les « *vouchers* » est établie (plus que de parenté, on peut même supposer qu'il s'agit tout simplement de la même chose), le caractère néolibéral n'est que très peu revendiqué ouvertement par les acteurs français. On peut même estimer que mis à part certains élus ayant mis en place le Chèque Culture Rhône-Alpes, aucun acteur ne semble assumer le fait d'utiliser un outil aussi connoté.

Pourtant, la diffusion du chèque depuis les années 1990 jusqu'à nos jours est assez spectaculaire au sein des collectivités françaises. Elle a pu bénéficier, concernant l'action sociale, d'une aide décisive de l'Etat qui a créé des chèques réglementés quasiment en même

temps que des aides sociales obligatoires qui pouvaient leur correspondre et qui devaient être versées par des collectivités (Conseils Généraux en particulier).

Toutefois, l'impulsion de l'Etat n'explique pas tout. En effet, les chèques s'étant le plus diffusés ne sont pas les chèques sociaux, mais les chèques permettant de verser des aides « *facultatives* » : acquisition de livres pour les lycéens, accès à la culture, au sport, aux loisirs, acquisition d'équipements de chauffage utilisant les énergies renouvelables...

Concernant ces chèques permettant de verser des aides facultatives, les arguments développés par les acteurs correspondent parfaitement à ceux des spécialistes américains du chèque sans pour autant que soit revendiquée la filiation libérale (à l'exception, nous l'avons vu, des acteurs du Chèque culture Rhône-Alpes).

La difficulté d'assumer complètement ce discours néolibéral par les acteurs contemporains peut s'expliquer de multiples manières, mais tel n'était pas l'objet de l'étude. L'objectif de l'étude était d'expliquer ce qui, en dépit d'une image néolibérale que les acteurs ne souhaitent pas évoquer et dont ils se défendent le plus souvent, pouvait justifier la diffusion du chèque dans tous les types de collectivités françaises et ceci quelle que soit la majorité politique qui les dirige.

Le rôle des réseaux, formels et informels, mais surtout celui d'acteurs clés que constituent les entreprises émettrices de titres de restauration pensant avoir détecté un nouveau « *business model* » avec la commercialisation de ces solutions de ciblage des aides pour les collectivités est ici très important. Par la restructuration de leur force commerciale, par des actions spécifiques de lobbying, de marketing direct, mais aussi par la prise en compte d'une nouvelle forme d'argumentation autour du chèque, totalement absente des ouvrages « *classiques* » sur les « *vouchers* », ces acteurs ont joué un rôle décisif de médiateur, la diffusion du chèque leur permettant d'être plus efficace économiquement et de conquérir de nouveaux marchés.

Cette nouvelle argumentation, complètement absente des nombreux écrits sur le « *voucher* », vise à faire du chèque un outil de communication, qui matérialise l'aide individuelle, la rend visible pour le bénéficiaire et permet d'identifier beaucoup plus aisément la collectivité qui le verse voire de personnaliser l'aide à travers le chef de l'exécutif local qui peut être rendu signataire d'un message attaché au chèque.

La diffusion du chèque au sein des collectivités territoriales françaises a évidemment plusieurs causes et plusieurs médiateurs que nous avons essayé d'identifier au cours de

l'étude. Cette dernière n'a pas l'ambition de créer un nouveau cadre de recherche ou de révolutionner la science politique, mais plus modestement, pour reprendre Lester Salamon, de lever un voile sur une « *révolution que personne n'a remarquée* »⁶⁶¹ et inviter d'autres chercheurs plus talentueux à s'intéresser à cet outil qui s'est diffusé au sein des collectivités territoriales en une vingtaine d'années, devenant bien plus qu'un outil à la mode de versement d'aides individuelles.

⁶⁶¹ Lester Salamon, « The New Governance and the Tools of Public Action: An introduction », *Fordham Urban Law Journal*, vol 28, 2000, p 1611-1674

Conclusion

Conclusion

Au terme de l'étude, la question de la diffusion du chèque en France semble avoir trouvé une réponse. La recherche nous a conduit dans un premier temps à établir la genèse de ces outils. Nous avons ensuite montré que les chèques français avaient plusieurs origines distinctes puis, après une enquête qualitative, établi que ces chèques étaient bien les descendants des « *vouchers* » anglo-saxons.

Une fois cette preuve établie, la question du mode de diffusion de cet outil très connoté a pu également être résolue : si les acteurs ont pu adopter le chèque, c'est qu'en France, il a pu masquer partiellement son caractère en acquérant des spécificités qui lui ont rendu séduisant aux yeux des acteurs. Ces arguments ont eux-mêmes été produits et relayés par des médiateurs très divers parmi lesquels nous avons identifié des entreprises privées qui se sont spécialisées dans l'ingénierie du chèque au service des collectivités.

La conclusion de l'étude expose ainsi dans un premier temps les principaux résultats de la recherche puis essaie d'identifier les nombreuses ouvertures qu'ouvre cette étude. Nous évoquerons notamment le fait que les représentations des cibles du chèque, ses usagers, n'ont été que survolées et que, parmi les mécanismes de diffusion, la mobilité professionnelle des fonctionnaires territoriaux d'une collectivité à l'autre est un facteur qui mériterait également un approfondissement.

1. Un silence idéologique assourdissant

L'étude sur la notion de chèque a débuté à partir de l'analyse d'un concept imaginé par Milton Friedman, et très connoté outre atlantique : le « *school voucher* ». La façon dont cet outil était décrit dans la littérature scientifique outre-Atlantique semblait le faire ressembler à d'autres dispositifs utilisés au sein des collectivités territoriales.

Toutefois, aucun indice apparent ne pouvait laisser entendre qu'un outil qualifié de néolibéral aux Etats-Unis et autour duquel les débats furent passionnés tant au sein de la communauté scientifique qu'au niveau des débats politiques fédéraux pouvait être comparable à un

dispositif utilisé par les Conseils Régionaux et Généraux pour verser des aides culturelles ou sociales.

Les écrits de Friedman datent des années 60 et semblent en effet ne pas avoir influencé directement les élus régionaux et départementaux français au point de les pousser à reproduire son modèle. De surcroît, dans les années 2000, la plupart des Régions et Départements sont dirigés par des exécutifs de gauche dont les discours sont éloignés de la rhétorique du père du monétarisme.

Et pourtant, dans un silence idéologique assourdissant, le chèque va envahir les collectivités françaises en quelques années, devenant un outil idéal du ciblage des aides sociales, mais également un outil de communication, permettant de matérialiser l'aide publique.

Cette diffusion soudaine a plusieurs causes que nous avons pu étudier :

- La première est liée à la transformation progressive et fondamentale des modèles d'interventions sociales. Le passage de l'universalisme de l'Etat providence au ciblage des aides et à la politique du « *care* » va être un premier facteur favorisant l'émergence de cet outil spécifique. L'Etat apportera sa pierre à l'édifice en créant les bases légales de plusieurs chèques sociaux qui seront parmi les outils les plus utilisés pour accompagner cette transformation de l'action sociale en France.
- La seconde cause est la disparition des références idéologiques autour du chèque. Identifier les marqueurs idéologiques dans les discours des acteurs français du chèque a donc constitué une partie importante de notre étude. Après une revue littéraire la plus complète possible des principaux auteurs ayant analysé le chèque, il a été possible d'identifier plusieurs objectifs assignés à un « voucher » et de les comparer lors de l'enquête qualitative aux représentations des acteurs issus des collectivités territoriales françaises.

On peut donc effectuer une synthèse finale des arguments présents dans la littérature et évoqués par les acteurs en fonction des thématiques des chèques :

- La notion de libre-choix (« *choix et efficacité* » pour Eugene Steuerle⁶⁶²) que donnerait à l'utilisateur la possession d'un chèque, est présente tout particulièrement dans les discours et arguments développés à tous les niveaux hiérarchiques de la chaîne de décision et de gestion des chèques destinés au jeune public.
- On trouve également chez les acteurs la notion de chèque comme moyen de faire accepter une aide par la population (« *choix et équité* »), que Steuerle positionne comme le revers de la médaille du libre-choix. L'équité permet de créer de la « *public value* », faisant accepter le chèque par le client/contribuable. Cette notion est présente de façon assez constante chez les acteurs des chèques à vocation sociale, mais aussi de façon assez systématique à tous les niveaux de décision.
- Dans la littérature, l'argument le plus libéral au sens économique du terme justifiant l'utilisation du chèque reste toutefois celui selon lequel l'utilisation du chèque permet d'accroître la compétition entre les acteurs et donc, par les bienfaits supposés de la concurrence, de créer un marché plus compétitif et plus attractif pour le bénéficiaire/consommateur. On le trouve à la fois dans les propos des acteurs du chèque culturel et du chèque de type « *énergies renouvelables* ». Pour ce dernier, l'argument du marché est plutôt développé de façon négative. Le chèque a en effet permis de structurer le marché, mais l'aide offerte a faussé ce dernier. Les installateurs ont plutôt augmenté leurs tarifs en se multipliant (ce qui est l'exact inverse de la théorie économique voulant que dans un libre marché, les prix baissent avec l'augmentation du nombre d'acteurs), créant une confusion et parfois un rejet dans la représentation des acteurs.
- Le chèque peut également être présenté par les acteurs comme un outil servant à remplacer un autre programme, une autre politique publique (c'est également un argument important d'Eugene Steuerle). Le chèque a en effet été l'outil de mise en place ou de remplacement de plusieurs programmes et est bien perçu comme tel par

⁶⁶² Eugene Steuerle (dir), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institute, 2000

les acteurs, notamment lorsqu'ils évoquent les chèques sociaux, mais aussi les chèques environnementaux et culturels.

- La limitation du choix du bénéficiaire (le chèque prescrit et proscrit en même temps, notion développée notamment par David Bradford et Daniel Shapiro⁶⁶³) est également un argument présent majoritairement chez les acteurs des chèques sociaux qui y voient un moyen efficace de limiter le recouvrement des « *indus* » lorsque des aides sont dépensées pour autre chose que leur destination initiale. Le chèque est ici représenté comme un outil de contrôle de la dépense sociale.

- Enfin, l'argument financier selon lequel le versement d'une aide publique en chèque serait une source d'économies est également parmi les plus développés par les acteurs du chèque social, tout particulièrement par les élus et les cadres dirigeants des collectivités. On peut également identifier des bribes d'arguments de type économique chez les gestionnaires d'autres dispositifs (chèques à destination des jeunes publics en particulier).

⁶⁶³ David Bradford, Daniel Shapiro, *The economics of vouchers*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 7092, 1999

On peut illustrer la récurrence des arguments qualifiant le chèque dans le discours des acteurs en fonction des thématiques des dispositifs étudiés à travers le tableau suivant :

	Social	Jeunesse	Energies
Libre-choix			
Equité			
Compétition entre acteurs			
Remplacement d'un programme existant			
Limitation du choix du bénéficiaire/ Contrôle de la dépense individuelle			
Rationalisation budgétaire			
Communication			
Simplification administrative			

Les 6 premières lignes de ce tableau représentent les arguments traditionnels développés par les économistes et politistes anglo-saxons à propos des objectifs assignés au chèque. Les deux dernières lignes sont les autres arguments que nous avons pu identifier chez les acteurs et qui apparaissent nettement moins développés dans la littérature.

Il apparaît donc que les chèques français et les chèques anglo-saxons sont non seulement des outils semblables, mais sont définis par les mêmes qualificatifs par ceux chargés de les mettre en place et de les distribuer à la population.

Il s'agit du principal résultat de notre recherche : non seulement le fonctionnement des chèques est le même, mais les représentations que s'en font les acteurs le sont également.

La principale question à laquelle nous avons ensuite dû répondre fut celle de la diffusion du chèque : comment un outil libéral a pu se diffuser au sein des collectivités françaises sans que jamais ses attributs ne soient démasqués ?

2. Les spécificités françaises du chèque

Si le chèque s'est diffusé en France à la suite du lancement du Chèque culture Rhône-Alpes, c'est parce que cet outil a su prendre des formes diverses et acquérir une souplesse idéologique lui permettant d'être revendiqué à la fois comme un outil libéral notamment par Charles Millon et comme un outil favorisant l'autonomie et la justice sociale par ses successeurs issus du Parti Socialiste.

Cette souplesse et cette nature protéiforme du chèque lui ont donc permis d'avancer masqué et d'apparaître comme un outil indispensable, créant même une dépendance au chemin comme nous avons pu l'étudier avec la carte M'RA.

Plusieurs autres arguments autour du chèque ont ainsi pu être développés, en faisant un objet aux multiples facettes.

a. Le chèque comme vecteur de communication

Le fait que la filiation néolibérale n'ait pas été apparente et revendiquée dans le discours de la plupart des acteurs a donc constitué le cœur de l'étude, une partie du problème à résoudre.

Certes, les arguments du libre-choix, de la rationalisation budgétaire, de l'encadrement de la dépense individuelle, du remplacement d'un programme existant et de la dépense sociale « *acceptable* » par le « *client contribuable* », se sont retrouvés lors des entretiens avec les acteurs administratifs et politiques du chèque. La plupart du temps toutefois, le premier argument développé par ces derniers est la visibilité, la matérialisation, la tangibilité de l'aide individuelle.

Le chèque dans les collectivités françaises est donc d'abord considéré par les acteurs interrogés comme un outil de communication, et cela même s'il est utilisé pour répondre à des

besoins sociaux comme le versement de l'APA, de la Prestation de Compensation du Handicap ou du complément au Revenu de Solidarités Actives.

Cet aspect n'apparaît quasiment pas dans les études anglo-saxonnes et le fait que l'aide soit matérialisée est, chez les chercheurs ayant étudié le « *voucher* » outre-Atlantique, surtout un attribut permettant de mieux en contrôler l'usage. La différence essentielle entre le chèque français et le « *voucher* » anglo-saxon tient donc dans sa représentation par les acteurs. C'est une des découvertes fondamentales de cette étude et un des facteurs qui expliquent le mieux la diffusion de cet outil.

Les causes de cette apparition du thème de la communication sont multiples et la première d'entre elles tient au fait que les prestataires privés commercialisant ces dispositifs ont mis en avant cet aspect dans leurs argumentaires de vente.

Cette différence importante dans la représentation du chèque d'un côté et de l'autre de l'Atlantique ne modifie cependant ni la nature du chèque, ni le reste de l'argumentation des acteurs. Il s'agit plutôt d'un camouflage idéologique qui a permis à cet outil d'être accepté et apprécié.

Cette rhétorique autour de la communication n'est en effet apparue qu'après le lancement des premiers chèques au sein des collectivités françaises. Les pionniers du Chèque culture Rhône-Alpes ne mettent en effet pas vraiment en avant la notion de visibilité de l'aide et revendiquent leur discours néolibéral lorsqu'ils exposent leurs représentations du chèque.

Le fait que le Conseil Régional Rhône-Alpes reconnaisse officiellement la filiation entre le Chèque culture et son successeur⁶⁶⁴, la carte M'RA nous a également bien montré que si l'argumentaire avait évolué, l'objet était resté le même.

b. Une différenciation en fonction de la nature du chèque

L'un des autres axes de cette recherche fut de déterminer si les chèques de nature sociale et les chèques permettant de verser des aides facultatives à des individus ciblés comme peuvent l'être les chèques culture étaient de la même nature. Nous avons d'abord établi que ces dispositifs n'étaient pas apparus en même temps et n'avaient pas suivi des évolutions similaires.

⁶⁶⁴ Le document du Conseil Régional établissant cette filiation est reproduit dans l'étude. Nous nous sommes évidemment appuyé sur les témoignages des acteurs pour confirmer ce lien.

Nous avons ainsi vérifié l'hypothèse selon laquelle les chèques permettant de verser des aides individuelles facultatives de type « *chèque culture* » étaient issus du modèle rhônalpin élaboré en 1993 et lancé en 1994 tandis que les chèques de type sociaux étaient apparus grâce à une impulsion de l'Etat avec la loi instituant le Chèque Emploi Service Universel et permettant de payer des aides sociales légales à l'aide de cet outil.

Nous avons d'ailleurs pu observer que la loi créant l'Allocation Personnalisée d'Autonomie en 2001, puis le constat que la montée en puissance de ce dispositif grevait largement les finances des Conseils Généraux, avaient conduit le Gouvernement à lancer le CESU dont le principal argument justifiant sa mise en place comme moyen de paiement au sein des départements est justement d'ordre financier.

Cette double naissance, inspirée de dispositifs anglo-saxons répliqués au niveau local d'un côté et matérialisée par une loi de l'autre, fut ainsi une réelle source de complication au cours de l'étude : s'agissait-il de la même chose et pouvait-on rattacher des objets en apparence si différents ?

Les deux premières parties de cette thèse auront été nécessaires pour éclaircir ce point. Nous avons donc pu démontrer que les chèques sociaux encadrés par la loi et les chèques établis sur mesure par les collectivités sont bien tous deux les « *enfants* » des « *vouchers* » anglo-saxons. L'enquête de terrain a permis de vérifier que, malgré leurs différences de formes et leurs genèses dissemblables, leurs natures étaient les mêmes et qu'il fallait les considérer comme des objets identiques

Les acteurs ont ainsi développé des arguments proches pour décrire les deux dispositifs. Les prestataires de services commercialisant ces chèques utilisent également des argumentaires de vente assez semblables, ce qui a permis de confirmer le raisonnement théorique : bien que leurs modalités d'arrivée sur le territoire national soient fondamentalement différentes, les chèques français de tous types correspondent à la définition du « *voucher* » et sont donc la réplique d'outils néolibéraux largement étudiés et répandus outre-Atlantique.

c. Le chèque, un outil plutôt qu'un instrument

L'ambition de notre étude était de faire découvrir un objet que tout le monde manipule mais dont peu de chercheurs, en France, ont mesuré le sens politique réel. Pour cela, il était

nécessaire de disposer d'un cadre de référence pour étudier les différents types de chèques utilisés par les collectivités territoriales.

Si l'approche par les instruments semblait être plutôt intéressante pour étudier le chèque dans le sens où ces objets constituent des dispositifs techniques à vocation générique permettant notamment de réguler le versement d'une aide individuelle et qu'il sont neutre politiquement du moins en apparence, le risque d'utiliser une telle notion et la crainte d'un procès en « *empirisme* » nous ont fait préférer la notion d'outil, qui sied tout particulièrement au chèque.

Lester Salamon, dont nous avons étudié les travaux sur ce concept, cite en effet systématiquement le chèque au rang des outils. Ces derniers, pour lui ne sont que des dispositifs au service du politique pouvant être utilisés indifféremment sans pour autant dénaturer la politique publique qu'ils sont censés servir⁶⁶⁵.

Le chèque est donc un élément d'une « *boîte à outil* » qui est à la disposition du politique. Dans sa très longue liste d'outils, Salamon, cite notamment les crédits d'impôts, les avances remboursables, les prêts à taux préférentiels et, bien sûr, les chèques.

Cette notion d'outil est avantageuse dans le cadre d'une recherche en politiques publiques car elle est à la fois très large et relativement bien bornée. Les acteurs interrogés lors de l'étude définissent d'ailleurs le chèque comme un outil (bien évidemment, il ne s'agit que d'un mot et pas d'une référence à la notion définie par Salamon) et s'efforcent de le dépouiller de tout sens politique, ce qui est le but recherché par les utilisateurs de ce concept outre-Atlantique, qui souhaitent dépolitiser l'outil pour ne donner de sens qu'à la politique mise en œuvre par ce moyen.

Le chèque tel que nous l'avons étudié remplit parfaitement cette fonction. Nous sommes parvenu à définir empiriquement ce que pouvait représenter un « *outil* » dans le contexte des collectivités françaises.

Or, la conceptualisation de la notion d'outil de politiques publiques par des chercheurs américains rend plus neutre des concepts largement connotés comme le chèque. Son invention remonte, nous l'avons vu, à Milton Friedman, qui en faisait un élément essentiel de libéralisation et de démantèlement des monopoles publics en introduisant la notion essentielle de libre-choix parmi les bénéficiaires d'une aide individuelle.

⁶⁶⁵Lester Salamon (dir), *The Tools of Government :A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, 2002

Ce n'est qu'au cours des années 1990, lorsque le chèque est devenu un marqueur politique trop important aux Etats-Unis, qu'on s'est mis à le qualifier d'outil et qu'il a été inséré au milieu de nombreux autres moyens de paiement d'une aide individuelle.

C'est donc grâce à cette forme édulcorée « *d'outil* », la recherche menée l'a amplement démontré, qu'il est arrivé en France et a pu se diffuser au sein des politiques publiques des collectivités territoriales.

d. Le chèque et les administrations locales

Notre postulat pour cette étude est qu'au sein de collectivités importantes comme peuvent l'être les régions et les départements, le poids des services administratifs est important dans la prise de décision. C'est ce que nous tentions de démontrer, il y a plus de 10 ans, dans un mémoire de DEA sur le rôle de l'élu dans le processus de décision au Conseil Régional⁶⁶⁶.

L'une des conclusions était que l'administration avait un véritable rôle dans la décision et qu'elle pouvait à la fois être à l'initiative de politiques nouvelles tout comme elle pouvait contribuer fortement à l'échec de politiques publiques si elles ne convenaient pas à certains agents, pas nécessairement placés très haut dans l'organigramme.

Plutôt que de concentrer les entretiens sur des personnalités politiques, des membres de cabinet ou des directeurs généraux, il nous a semblé plus utile de partir de la base de la pyramide administrative. Ce raisonnement n'est pas souvent celui qui a cours dans la plupart des études de science politique où les chercheurs estiment sans doute plus important de commencer l'enquête de terrain par le sommet de la hiérarchie politique ou administrative. Ce qui est valable pour des études européennes et à l'échelle étatique ne nous semblait peut-être pas la meilleure solution ici.

Outre l'étude que nous avons menée il y a plus de 10 ans, nous nous sommes appuyés sur l'observation du fonctionnement des entreprises commercialisant les chèques pour estimer que les acteurs les plus proches du dispositif seraient sans doute ceux qui apporteraient le plus à l'étude.

⁶⁶⁶ Arnaud Lacheret, *L'évolution du pouvoir de l'élu au sein du processus de décision de son institution : l'exemple du Conseil régional Rhône-Alpes*, Mémoire de DEA, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 2001

Le chèque peut donc constituer, pour les fonctionnaires en charge de son traitement administratif, un véritable vecteur de changement et de promotion au sein de la collectivité. Notre recherche a en effet démontré que le chèque permet non seulement de tangibiliser l'aide en jouant le rôle de vecteur de communication, mais qu'il permet également de mettre le service thématique qui en assure la gestion au centre de l'organisation.

Ainsi, les agents assurant la gestion quotidienne d'un dispositif par chèque ressentent la plupart du temps une véritable fierté, une reconnaissance alliée au sentiment de se retrouver au centre du jeu. Lorsque le chèque couvre une thématique jusqu'à lors peu mise en valeur au sein de la collectivité, cette mise en avant est particulièrement spectaculaire et permet aux agents de voir augmenter leur poids symbolique au sein de la collectivité.

Cette appropriation du chèque par les fonctionnaires peut également avoir la conséquence inverse : la greffe peut ne pas prendre et le service peut tout à fait rejeter le chèque, allant jusqu'à en souhaiter la disparition et œuvrant en ce sens.

La souplesse de cet outil lui permet donc, et c'est un autre des résultats de cette recherche, d'être saisi et utilisé à des fins de promotion interne au sein de l'organisation par une partie de l'administration.

L'ambition de cette étude résidait sur un problème : il était difficile d'expliquer la diffusion des chèques dans l'ensemble des collectivités territoriales françaises.

Une fois qu'il a été démontré que le chèque était en lui-même un outil « *inventé* » par Milton Friedman et présenté comme un dispositif néolibéral bien qu'étant classé dans la catégorie des « *outils* » neutres politiquement, il s'agissait de comprendre pourquoi des collectivités territoriales françaises dont les exécutifs, plutôt classés à gauche de l'échiquier politique, créaient des programmes à base de chèques.

Une fois déterminés les arguments principaux utilisés par les analystes du chèque, il a fallu les comparer avec le contenu du discours des acteurs et donc démontrer que si les chèques français avaient l'apparence de « *voucher* », les acteurs utilisaient les mêmes termes pour en

décrire l'utilité. Evidemment, tous les discours ne sont pas identiques et varient, nous avons pu le voir tout au long de l'étude, en fonction du type de chèque et du niveau où les acteurs se situent dans la collectivité.

Ainsi, l'argument de la rationalisation budgétaire est davantage mis en avant à propos d'un chèque social et celui du libre choix sera cité en premier par l'acteur ayant à gérer un chèque culture destiné à un public de jeunes. De même, l'argument sur l'encadrement et la limitation du choix du bénéficiaire est davantage présent lorsque les acteurs se trouvent « *éloignés* » de la personne recevant le chèque : on le retrouve en majorité chez les élus et au sein de la Direction Générale des Services.

Si l'on observe les discours, on s'aperçoit bien que tous les éléments caractéristiques du chèque synthétisés par de nombreux auteurs en premier lieu desquels celui sur lequel nous nous sommes le plus appuyé, Eugene Steuerle⁶⁶⁷, sont repris par les acteurs, dans des ordres différents. A ces arguments s'ajoutent systématiquement celui de la visibilité de l'aide qui est un des éléments du discours commercial des prestataires privés qui cherchent à vendre les chèques aux collectivités.

3. Développements possibles et utilité de l'étude

Si une enquête qualitative en science politique est d'abord conçue pour porter un éclairage sur un point de la discipline qu'elle étudie et donc de montrer le résultat d'une démarche de recherche scientifique, son deuxième objectif, passant parfois un peu au second plan est également de pouvoir être utile au-delà de la communauté scientifique.

Le but de ce travail était de montrer à la fois que les collectivités françaises ont contribué à l'importation d'un outil néolibéral parfois sans le savoir et en avaient repris les arguments, et que la diffusion de cet outil avait été facilitée notamment par l'intervention d'acteurs privés. Au terme de l'enquête, nous pouvons considérer que ce but est atteint.

Cette étude a ainsi été conçue de façon à ce que la communauté scientifique puisse découvrir cet outil, et pourquoi pas s'y intéresser davantage, mais aussi pour que les décideurs politiques et les agents des collectivités puissent disposer d'un regard un peu plus prospectif et analytique sur un objet qu'ils utilisent au quotidien et dont ils participent à la diffusion sur l'ensemble du territoire.

⁶⁶⁷ Eugene Steuerle (dir), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institute, 2000

Nous avons tenu à ne pas apporter de jugement de valeur sur la notion de chèque, mais davantage à en faire un outil loin d'être neutre politiquement et dont l'utilisation pouvait avoir des conséquences plus importante que celles, souvent citées par les acteurs, d'une meilleure visibilité de l'action publique.

L'étude a porté sur la genèse et le développement du chèque dans les collectivités françaises et a volontairement délaissé un autre aspect important de ces dispositifs : les usagers. Nous avons toutefois mené deux entretiens exploratoires qui nous ont permis de mesurer l'ampleur du travail à accomplir. Si certains dispositifs ont fait l'objet d'évaluations ponctuelles, il s'agissait surtout pour les chercheurs d'étudier l'effet de la politique publique contenue dans le chèque et non les représentations que les bénéficiaires pouvaient se faire du chèque en lui-même.

Or, cet outil a un sens politique et une réelle utilité en termes de contrôle de la dépense, de libre-choix, de restrictions des choix des bénéficiaires, autant de sujet qui concernent directement les destinataires de ces aides.

Il aurait donc notamment été intéressant de vérifier les hypothèses émises par les experts des organisations financières internationales qui affirment que le chèque est souvent plus facilement accepté politiquement par le financeur/électeur en interrogeant les usagers de ces dispositifs.

La recherche menée autour des représentations s'est concentrée sur les élus et les fonctionnaires des collectivités utilisant le chèque, mais a volontairement tenu à l'écart le point de vue de l'utilisateur principalement par manque de temps et afin de ne pas trop disperser la recherche.

Par ailleurs, une étude centrée sur les bénéficiaires des chèques pourrait tenter d'analyser l'efficacité réelle de ces dispositifs. Bien que nous ayons pu constater que les évaluations des chèques américains avaient donné lieu à des débats passionnés mais n'avaient pu permettre de trancher, de telles études d'impact et d'efficacité auraient une utilité certaine en France au regard du nombre de bénéficiaires concernés par le chèque.

a. Une efficacité pour l'instant difficile à prouver en France par manque de recul

Nous avons pu constater que le débat américain autour du chèque éducation était lié en grande partie au fait que l'ancien Président George W Bush souhaitait l'introduire au niveau fédéral. Les « *think tanks*⁶⁶⁸ » liés aux différents camps politiques américains ont donc produit de nombreuses controverses qui nous ont surtout montré à quel point il était complexe d'évaluer un dispositif par chèque.

De même, les organisations internationales qui mettent en place des programmes humanitaires, financiers, sociaux, économiques dans des Etats ou des zones géographiques particulières ont tendance à utiliser abondamment les dispositifs ciblés, particulièrement ceux permettant de verser les aides individuelles au moyen de chèques. Nous avons pu étudier que les outils utilisés ont varié en fonction de la mode. Dans un premier temps, le ciblage fut la référence absolue puis on lui a préféré les transferts monétaires conditionnels et les chèques, ou une combinaison de ces éléments.

Aucune étude n'a pu, de manière systématique, établir que les effets de l'utilisation d'un chèque étaient positifs ou négatifs. Ainsi, il n'apparaît pas réellement possible d'éclairer durablement le choix du politique qui se retrouve à devoir arbitrer entre plusieurs outils. Or, l'étude que nous avons menée nous indique quelques pistes prometteuses.

Parmi les éléments que nous avons pu mettre en évidence, les statistiques d'utilisation de la carte M'RA et du chèque Top Dép'Art ont semblé ainsi montrer que l'ouverture du choix des possibilités d'utilisation du chèque était particulièrement important. Lorsque les concepteurs du dispositif ont une vision plus « *consumentiste* » de la culture ou du sport, le taux d'utilisation du chèque est satisfaisant, mais les lieux où les chèques sont consommés et les usages qui en sont faits (place de cinéma pour assister à des productions dites « *commerciales* », achat de tenues de sport...) ne répondent peut-être pas à l'objectif affiché de la politique.

Pour le confirmer, il aurait fallu, pour vérifier cette hypothèse, disposer d'un certain recul sur l'utilisation du chèque.

Une autre piste d'évaluation des effets du chèque étudier les mécanismes d'accompagnement et d'apprentissage des usages que l'on peut en faire.

⁶⁶⁸ Nous pouvons citer notamment le célèbre Brookings Institute, lié à la frange libérale du parti démocrate, qui est le principal éditeur d'Eugene Steuerle et de Lester Salamon

C'est notamment ce qu'Amaury Nardone explique dans les entretiens que nous avons pu avoir avec lui. L'élu rhônalpin reprend les recettes des économistes ayant étudié le chèque culture dans sa version anglo-saxonne⁶⁶⁹ : l'introduction d'un chèque donnant une liberté de choix à celui qui le reçoit, il faudrait introduire en parallèle des programmes permettant d'élever le niveau de culture des bénéficiaires. Pour reprendre les conclusions des quelques auteurs ayant étudié le chèque culture, celui-ci n'aurait de sens que s'il est complété par une initiation, un apprentissage de l'art, de façon à ce que le choix du bénéficiaire soit vraiment libre.

En d'autres termes, le bénéficiaire qui ne connaîtrait absolument pas une expression artistique ou un auteur préférerait utiliser son chèque vers quelque chose qu'il connaît déjà. Le déficit d'information et de formation culturelle du public destinataire du chèque ne lui permettrait pas d'avoir une information parfaite et, par conséquent, fausserait la liberté du choix.

b. Des pistes de réflexions pour les émetteurs de chèques

Les prestataires de service, émetteurs de chèques ou concepteurs de solutions ciblées pour les collectivités trouveront dans cette étude un regard plus distant que celui visant à faire du chèque un simple produit à vendre aux collectivités.

S'il n'était pas question de se lancer dans une étude en Sciences de Gestion, ce travail en a toutefois posé quelques bases, notamment en survolant le processus de création du département des relations institutionnelles d'un émetteur de chèques et l'évolution du mode de recrutement au sein de cette nouvelle branche, illustrant bien le changement de Business Model d'un des acteurs de ce marché oligopolistique.

Par ailleurs, l'argumentation déployée par les consultants et commerciaux chargés de promouvoir le chèque au sein des collectivités pourrait tout à fait s'inspirer de l'analyse du discours des acteurs ainsi que des conclusions des analystes anglo-saxons et d'études internationales sur lesquelles nous avons pu nous appuyer au cours de l'étude.

La lecture d'au moins une partie de ce travail pourrait en effet permettre aux représentants de ces entreprises de prendre un peu de recul sur l'avenir de cette activité et d'analyser les développements éventuels de cette logique de ciblage des aides notamment sociales.

⁶⁶⁹ Bruno Frey, « What values should count in the arts ? The tension between economic effects and cultural value », in Michal Hutter, David Throsby (dir), *Beyond price, Value in Culture, Economics and the Arts*, Cambridge University Press, 2007, p 261-269 et Frederick Van der Ploeg, *The making of Cultural Policy: A European Perspective*, Elsevier, 2006

c. Un Etat promoteur de chèques ?

L'Etat, dont la volonté, affichée à plusieurs reprises, a été de diffuser au maximum les chèques encadrés par la loi afin de mieux assurer les contrôles d'effectivité et la bonne allocation des ressources versées notamment par les Conseils Généraux pourrait également s'inspirer des retours d'expériences détaillés dans cette étude. L'Etat est très périodiquement porté à promouvoir le chèque ou le ciblage des aides.

Dans un premier temps, en créant des agences spécialement dédiées à l'essor et à la diffusion du chèque dont les résultats n'ont pas pour le moment été aussi efficaces qu'escomptés, l'Etat a souhaité s'inscrire en tant que médiateur entre les collectivités.

Certaines d'entre elles se sont lancées complètement (nous l'avons vu avec la Saône et Loire) ou partiellement (le Conseil Général de la Drôme) dans le remplacement de leurs aides sociales par des titres de paiements avec des résultats dont nous n'avons analysé que la partie qui nous apparaissait nécessaire à la vérification de nos hypothèses. Toutefois, la résistance au changement de la part des associations nationales d'aide à domicile telle que présentée par les acteurs semble constituer le verrou qui bloque encore une diffusion plus large du chèque.

Les arguments déployés sur les difficultés pour les services, ou les personnes âgées à utiliser le chèque sont en effet remontés par le biais des prestataires de services à domicile qui rencontraient d'importants problèmes dans le traitement des chèques qui leur arrivaient en masse. De même, plusieurs blocages administratifs, notamment en termes de cotisations sociales rendent complexes la mise en place de cet outil et pourraient, si elles étaient traitées, permettre un déploiement plus rapide des chèques sociaux.

Dans un deuxième temps, le législateur a beaucoup œuvré en faveur du chèque. Chaque année, des propositions de lois visant à mieux cibler les aides individuelles, voire à les remplacer par des chèques, sont déposées⁶⁷⁰. C'est le cas par exemple d'une proposition de loi récurrente visant à remplacer l'allocation de rentrée scolaire destinée aux ménages modestes en titres ciblés afin que les fonds puissent financer des achats « *acceptables* » (on pourrait parler ici de « *merit goods* ») par les électeurs contribuables⁶⁷¹. Une observation attentive des

⁶⁷⁰ Proposition de loi déposée par Yves Jégo le 12 décembre 2012 visant à instituer un chèque énergie

⁶⁷¹ On prendra l'exemple de la proposition de loi déposée par Edouard Courtial le 24 décembre 2009 visant à verser l'allocation de rentrée scolaire sous forme d'un titre spécial de paiement

résultats de cette étude pourrait permettre aux députés et sénateurs intéressés par cette thématique de développer des outils plus sophistiqués et plus complets.

Dans un troisième temps, certaines institutions chargées d'orienter l'action de l'Etat effleurent parfois le thème du chèque. La Cour des Comptes par exemple, qui, dans son rapport du 27 juin 2013 sur « *La situation et les perspectives des finances publiques* » recommandait trois pistes pour améliorer l'efficacité des dépenses d'intervention.

La première d'entre elles est « *Un meilleur ciblage des dispositifs d'intervention au regard de leur efficacité* »⁶⁷². Sans recommander le recours au chèque, l'institution de la rue Cambon estime que « *plusieurs contrôles de la Cour ont montré que sans remettre en cause le bien-fondé socio-économique des interventions, une définition plus claire de leur périmètre et de leurs bénéficiaires, en fonction de l'impact effectif des mesures, était une source potentielle d'efficacité et d'économie.* »⁶⁷³

L'un des exemples pris par la Cour est celui de la formation professionnelle dont il est constaté que les bénéficiaires des aides sont ceux qui en ont le moins besoin et qu'une grande partie des publics qui devraient en bénéficier (salariés des PME, ouvriers...) ne bénéficient pas des aides⁶⁷⁴. Cette situation rappelle la notion de non accès au droit étudiée par Philippe Warin⁶⁷⁵. Il est à cet égard intéressant de constater que la Cour des Comptes conseille le ciblage pour lutter contre l'inégalité des citoyens devant un droit, ici à la formation, tout en indiquant qu'il s'agit d'une mesure susceptible de faire faire des économies au budget de l'Etat. En ce sens, une lecture des conclusions de cette étude pourrait sans doute faire faire à cette institution le pas décisif vers la notion de chèque, outil idéal pour atteindre les objectifs qu'elle décrit

L'Etat, faisant preuve d'une volonté, certes contrainte, de rationaliser davantage son budget et de réorganiser structurellement ses dépenses, est donc tenté par un ciblage des aides plus précis. Nous avons pu le constater lors du récent débat sur l'éventualité de placer une partie des allocations familiales sous conditions de ressources. Pour cela, sans le revendiquer réellement, de plus en plus d'aides universelles deviennent des dispositifs ciblés ou, tout au moins, font l'objet de propositions allant en ce sens.

⁶⁷² « *La situation et les perspectives des finances publiques* », Rapport de la Cour des Comptes, juin 2013

⁶⁷³ *Op. Cit.* p 176

⁶⁷⁴ *Op. Cit.* p 178

⁶⁷⁵ Philippe Warin, *L'accès aux droits sociaux*, PUG, 2007

Il est sans doute encore trop tôt pour l'affirmer, mais la multiplication des dispositifs ciblés par le biais de chèques au sein des collectivités territoriales pourrait constituer un exemple pour l'Etat dans le cadre d'une réforme de ses interventions.

Le fait de disposer, au sein des territoires, de dispositifs d'interventions sociales par chèques à grande échelle pourrait montrer qu'une lame de fond venue des collectivités peut être une source d'inspiration et de changement radical dans la façon de mettre en œuvre et de concevoir des politiques publiques au niveau de l'Etat.

d. Un Etat qui s'inspire des territoires ?

Si l'aide sociale par le chèque est d'abord en France une aide territoriale, on assiste à des prémises de plus en plus notables de mise en place de dispositifs non seulement ciblés (qui ne sont pas réellement des nouveautés) mais de plus en plus « *fléchés* », dans le sens où des sommes sont désormais versées en contrepartie d'une action bien précise⁶⁷⁶ (ce qui rapproche ces dispositifs des transferts monétaires conditionnels auxquels nous avons consacré un chapitre).

L'action des collectivités locales, qui ont su importer, sans forcément s'en rendre compte ni le revendiquer ouvertement, des innovations et des idées de politiques publiques venues d'ailleurs est donc une preuve que l'innovation locale est possible malgré le fait que les marges de manœuvre soient de plus en plus réduites, notamment en termes financiers, mais également en termes fonctionnels, depuis les nombreux transferts de l'Etat vers les régions et départements.

On aurait pu imaginer, suite aux transferts de la gestion d'établissements scolaires, des routes, des affaires sociales ou de la formation professionnelle, que les Conseils Régionaux et Généraux, malgré leur autonomie relative, deviennent sclérosés par ces nouvelles compétences lourdes et que désormais, les facteurs de différenciation entre collectivités seraient plus difficiles à mettre en œuvre.

En effet, il apparaît à première vue compliqué de faire preuve d'imagination lorsque près de la moitié du budget est consacré à verser une aide légale aux personnes âgées dépendantes, aux

⁶⁷⁶ Collectif, *Aides sociales, enjeux et pratiques locales*, Agence Nouvelle des Solidarités Actives, 2010

personnes handicapées et aux personnes en difficulté d'insertion pour n'évoquer que l'exemple des Départements.

Dans les faits, c'est au contraire depuis cette deuxième vague de décentralisation que les exemples locaux d'innovation se sont multipliés et diffusés parmi les collectivités. Cette étude a mis en valeur plusieurs facteurs qui pourraient expliquer cette fièvre novatrice des collectivités mais nul doute que de nombreux éléments méritent une étude complémentaire.

Il en est un que des spécialistes des sciences administratives pourront développer, tout particulièrement à la lecture des chapitres sur l'étude de la diffusion de ces dispositifs. Il s'agit des conséquences de la création et du développement de la fonction publique territoriale ayant favorisé à la fois le recrutement de personnalités plus qualifiées, attirées par des carrières leur permettant de progresser rapidement et de disposer d'une véritable souplesse en termes de mobilité géographique.

La diffusion de politiques publiques novatrices a sans doute beaucoup à voir avec le fait que les fonctionnaires territoriaux ne restent pas durant toute leur carrière au sein d'une même collectivité et que ceux étant considérés comme les plus performants peuvent également être disputés par les différents exécutifs territoriaux, sur un modèle assez similaire à ce qui a cours dans le secteur privé au travers des cabinets de recrutement spécialisés notamment.

Ce domaine mériterait, à la suite des conclusions de notre étude, d'être analysé à la fois en terme de science politique mais aussi sous l'angle des sciences administratives, voire des sciences de gestion.

Si un lien entre l'innovation, qui peut permettre par exemple d'économiser les deniers publics, et le mode de recrutement et de gestion des carrières des agents de la fonction publique territoriale pouvait être établi, sa portée serait sans doute importante et permettrait de rendre les carrières territoriales encore plus valorisées.

Bibliographie

Bibliographie

1. La notion de chèque en science politique

BRADFORD David, SHAPIRO Daniel, *The economics of vouchers*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 7092, 1999

COLIN Frédéric, « Les « bons d'échange » ou « vouchers » de service public », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°71, 2005, p 19-34

STANFIELD Rochelle, *Vouchers : looking across the board*, Urban institute, Brookings institution, 1999

STEUERLE Eugene (dir), *Vouchers and the provision of public services*, Brookings Institute, 2000

STEUERLE Eugene, TWOMBLY Eric, « Vouchers », in Lester Salamon (dir), *The Tools of Government : A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, 2002, p 445-465

STURGESS Gary, BODROZA Ivana, *Redeeming vouchers in Public Services*, Serco Institute, 2011

2. Aux sources du chèque

FRIEDMAN Milton, *Capitalism and freedom*, University of Chicago Press, 1962

GRENARD Fabrice, « Les implication politiques du ravitaillement en France sous l'Occupation », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 94, 2007, p 199-215

MILL John Stuart, *De la Liberté*, Guillaumin, 1990 (édition originale 1860)

NAVAILLES Jean-Paul, *La famille ouvrière dans l'Angleterre Victorienne*, Champ Vallon, 1983

PAINE Thomas, *Rights of Man: Being an Answer to Mr Burke's Attack on the French Revolution*, Holyoake, 1856, p.141

SMITH Adam, *La Richesse des Nations*, GF Flammarion, 1999 (édition originale 1776)

3. Le chèque éducation

ALTONJI Joseph, ELDER Todd, TABER Christopher, « Selection on Observed and Unobserved Variables: Assessing the Effectiveness of Catholic Schools », *Journal of Political Economy*, n°113, 2005, p 151-184

ANGRIST Joshua, BETTINGER Eric, BLOOM Erik, KING Elizabeth, KREMER Michael, « Vouchers for private schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment », *American Economic Review*, n°92, 2002, p 1535–1558

BELFIELD Clive, LEVIN Henry, «The effects of competition between schools on educational outcomes: A review for the United States », *Review of Educational Research*, vol 72, 2002, p 279–341

BELFIELD Clive, LEVIN Henry (dir), *The Price We Pay: Economic and Social Consequences of Inadequate Education*, Brookings Institution, 2007

CAMILLI Gregory, BULKLEY Katrina, «Critique of "An Evaluation of the Florida A-Plus Accountability Program" », *Education policy analysis archives*, vol 9, 2001

CARNOY Martin (dir), *School vouchers, examining the evidence*, Economic policy institute, 2008

CHUBB John, MOE Terry, *Politics, Markets and America's Schools*, Brookings Institution, 1990

DEE Thomas, « Competition and the quality of public schools », *Economics of Education Review*, n°17, 1998, p 419–427

DUMAY Xavier, DUPRIEZ Vincent, « Les quasi-marchés scolaires, au bénéfice de qui ? », *Revue Française de Pédagogie*, n°176, 2011

ELCHANAN Cohn, *Market approaches to education : Vouchers and school choice*, New York, Tokyo and Oxford, Elsevier Science, Pergamon, 1997

ENLOW Robert, EALY Lenore, *Liberty and learning, Milton Friedman's voucher idea at fifty*, Cato Institute, 2006

EPPLÉ Dennis, FIGLIO David, ROMANO Richard, « Competition between private and public schools: Testing stratification and pricing predictions », *Journal of Public Economics*, n°88, 2004, p 1215–1245

FRIEDMAN Milton, « The Role of Government in Education », in Robert Solo (dir.), *Economics and the Public Interest*, Rutgers University Press, 1955, p.127

FERREYRA Maria-Marta, « Estimating the effects of private school vouchers in multidistrict economies », *American Economic Review*, n°97, 2007, p 789-817

FIGLIO David, PAGE Marianne, « Can School Choice and School Accountability Coexist Successfully? » In Caroline Hoxby (dir.), *The Economics of School Choice*, University of Chicago Press, 2003, p 49-68

FIGLIO David, STONE Joe, « Can public policy affect private school cream skimming? », *Journal of Urban Economics*, n°49, 2001, p 240–266

GINGRAS Paul-Emile, Le bon d'éducation et le crédit d'impôt, *CADRE*, avril 1986, p. 2

GREENE Jay, PETERSON Paul, DU Jiangtao, « School choice in Milwaukee: A randomized experiment » in Paul Peterson, Bryan Hassel (dir), *Learning from school choice*, Brookings Institute, 1998, p 335–356

GREENE Jay, *An evaluation of the Florida A-Plus accountability and school choice program*. New York, Center for Civic Innovation, Manhattan Institute, 2001

GREENE Jay, *Why America Needs School Choice ?*, Encounter Broadside, 2011

HANUSHEK Eric, « Assessing the effect of school resources on student performance: An Update ». *Educational Evaluation and Policy Analysis*, n°19, 1997, p 141–164

HARRIS Doug «What caused the effects of the Florida A+ program : ratings or vouchers? » in Martin Carnoy (dir), *School vouchers, examining the evidence*, Economic policy institute, 2008

HOWELL William, PETERSON Paul, *The education gap: Vouchers and urban schools*, Brookings Institute, 2002

HSIEH Chang-Tai, URQUIOLA Miguel, « The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program », *Journal of Public Economics*, n°90, 2006, p. 1477-1503

JENCKS Christopher, *Education voucher, a report on Financing education by payment to parents*, Cambridge, Center for the study of public policy, 1970

JENSEN Christopher « The role of aggregation in estimating the effects of private school competition on student achievement », *Journal of Urban Economics*, n°52, 2002, p 477–500

JORGENSEN Margaret, HOFFMANN Jenny, *History of the No Child Left Behind Act of 2001*, Pearson Education, 2003

KEMERER Franck, SUGARMAN Steve, *School choice and social controversy*, Brookings Institution Press, 2000

KING Elisabeth, RAWLINGS Laura, GUTIERREZ Marybell, PARDO Carlos, TORRES Carlos, « Colombia's Targeted Education Voucher Program: Features, Coverage, and Participation », in *Impact Evaluation of Education Reforms*, The World Bank, 1997

KRUEGER Alan, ZHU Pei, *Another look at the New York City school voucher experiment*, National Bureau of Economic Research, 2002

LADD Helen, GLENNIE Elizabeth, « A Replication of Jay Greenes's voucher effect study using North Carolina data » in Martin Carnoy (ed), *School vouchers, examining the evidence*, Economic policy institute, 2008

MAC EWAN Patrick, « The Potential Impact of Vouchers », *Peabody Journal of Education*, n°79, 2004, p 57-80

MAC EWAN Patrick, « The potential impact of large-scale voucher programs», *Review of Educational Research*, n°70, 2000, p 103–149

MYERS David, MAYER Paul, « Comments on another look at the New York City Voucher Experiment », *Washington DC Mathematics Policy Research*, 2003

NECHYBA Thomas, « Mobility, Targeting, and Private-School Vouchers», *American Economic Review*, n°90, 2000, p 130-146

PALEY Amit, « Bush Proposes Adding Private School Vouchers to 'No Child' Law », *Washington Post*, 25 janvier 2007

PETERSON Paul, HOWELL William, « Efficiency, Bias and Classification Schemes – A response to Alan Krueger and Pei Zhu », *American behavioral scientist*, n°47, 2004, pp 699-717

PETERSON Paul, HOWELL William, « Voucher Research Controversy – New look at the New York City evaluation », *Education next*, vol 4, n°2, 2004

PLASSARD Jean-Michel, TRAN THI THANH Nhu, « Liberté de choix des élèves et concurrence des établissements : un survey de l'analyse du pilotage des systèmes éducatifs par les quasi-marchés », *Revue d'économie industrielle*, n°126, 2009, p 99-130

QUERRIEN Anne, ROSSO François « Apprendre en s'endettant », *Multitudes*, n°49, 2012, p 182-187

ROUSE Cecilia, « Private school vouchers and student achievement: An evaluation of the Milwaukee parental choice program », *Quarterly Journal of Economics*, n°113, 1998, p 553–602

SCHÜTZ Gabriela, WÖBMANN Martin, « School Accountability, Autonomy, Choice and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003 », *OECD Education Working Paper*, n° 13, 2007

VANDENBERGHE Vincent, « Nouvelles formes de régulation dans l'enseignement : origines, rôle de l'évaluation et enjeux en termes d'équité et d'efficacité », *Education et sociétés*, n°8, 2001, p. 111-123

WITTE John, *The market approach to education : an analysis of America's first voucher program*, Princeton University Press, 2001

WITTE John, « The Milwaukee voucher experiment », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, n°20, 1998, p 229–251

<http://www.enseignementprive.net/images/file/Bons%20etude%20-%20version%20finale.pdf>
consulté le 30 septembre 2013

<http://educationnext.org/voucherresearchcontroversy/> consulté le 30 septembre 2013

<http://www.naomiklein.org/files/resources/pdfs/friedman-pinochet-letters.pdf> consulté le 30 septembre 2013

<http://www.hks.harvard.edu/pepg/PDF/Papers/Bulkley.PDF> consulté le 30 septembre 2013

<http://www.washingtonpost.com/blogs/answer-sheet/wp/2012/10/25/> consulté le 30 septembre 2013

<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2010/mar/03/chile-earthquake> consulté le 30 septembre 2013

4. Le chèque culture

ANGLADE Arthur, MIRLESSE Alexandre, *Quelle politique culturelle pour la France*, Actes du Débat HEC-ENS à l'école normale supérieure, 26 avril 2006

BAUMOL William, « On two experiments in the pricing of theater tickets », in Michael Boskin, dir, *Economics of Human Welfare*, Academic Press, 1979, p 41-58

BENHAMOU Françoise, *L'économie de la culture*, La Découverte, 2011

DAYTON-JOHNSON Jeff, « What's different about cultural products? An economic framework », *Department of Canadian Heritage, Strategic Research and Analysis*, SRA-501, Novembre 2000

DELY Renaud, *Les militants anti-FN ne lâchent pas Millon. Nouvelle manifestation samedi contre le patron de La Droite*, Libération, 3 octobre 1998

DEVINAT François, VERNAY Marie-Christine, « Vaccin contre la tétanie en Rhône-Alpes. Aujourd'hui nouvelle action du mouvement anti-FN », *Libération*, 25 septembre 1998

DONNAT Olivier, « Pratiques culturelles des Français : une enquête de marginal-sécant, au croisement de la sociologie de la culture, des médias et des loisirs », in Comité d'histoire du Ministère de la culture, *Le fil de l'esprit – Augustin Girard*, La Documentation Française, 2011, p 93-111

FREY Bruno, « What values should count in the arts ? The tension between economic effects and cultural value », in Michal Hutter, David Throsby (dir), *Beyond price, Value in Culture, Economics and the Arts*, Cambridge University Press, 2007, p 261-269

GIRARD Augustin, « Le statisticien pose ses chiffres en forme de défi, puis il se tait » in *Le Monde*, 8 décembre 1982

GUILLON Vincent, SAEZ Jean-Pierre, *Actes des assises nationales culture et région*, Observatoire des politiques culturelle, janvier 2013

O'HARE Michael, « The Malthusian Nightmare of the Composer and his Audience », in William Hendon, James Shanahan, dir, *Economic Policy for the Arts*, 1980

LACHERET Arnaud, *L'évolution du pouvoir de l'élu au sein du processus de décision de son institution : l'exemple du Conseil régional Rhône-Alpes*, Mémoire de DEA, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 2001

LACHERET Arnaud, *La question culturelle au Conseil Régional et son traitement politique en temps de crise : l'exemple de 1998*, Mémoire de fin d'études, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 2000

LACERENZA Sabine, « L'impensé des études sur les effets des politiques de tarification - L'exemple du chèque culture en région Rhône-Alpes », in Olivier Donnat, Sylvie Octobre (dir), *Les publics des équipements culturels – Méthodes et résultats d'enquêtes*, Ministère de

la Culture et de la Communication, Département des Études et de la Prospective, collection Les Travaux du DEP, 2001, p.170

NEGRIER Emmanuel, TEILLET Philippe, « La question régionale en culture », in Sylvain Barone (dir) *Les politiques régionales*, La Découverte, 2011

MENGER Pierre-Michel, *Le paradoxe du musicien. Le compositeur, le mélomane et l'Etat dans la société contemporaine*, Flammarion, 1983

OUDOT Jacques, « L'argent des autres », in Emmanuel Wallon (dir), *L'artiste et le Prince, Pouvoirs publics et création*, Presses Universitaires de Grenoble, 1991, p 52-55

PEACOCK Alan, « Welfare economics and public subsidies to the arts », Manchester School of Economic and Social Studies, n°37, 1969, p 323-335

PEACOCK Alan, «Public Patronage and Music : an Economists View », *Three Banks Review*, Mars 1968, p 1-19

PEACOCK Alan, « Welfare economics and public subsidies to the Arts », *Journal of cultural economics*, vol 18, 1994, p 151-161

PEACOCK Alan, « Public financing of the Arts in England », *Fiscal Studies*, n°21, 2000, p 171-205

PEACOCK Alan, RIZZO Ilde, *Cultural Economics and Cultural Policies* , Springer, 1994

PESSIN Alain (dir), *Perception et usages du chèque culture en Rhône-Alpes*, Observatoire des Politiques Culturelles, 2000

POMMEREHNE Werner, FREY Bruno, « Promotion publique de l'art et de la culture : pourquoi et comment ? », *Politiques et management public*, vol. 8, 1990, p 1-26

PONGY Mireille, SAEZ Guy, *Politiques culturelles et Régions en Europe*, L'Harmattan, 1994

ROUET François (dir), « Cartes et chèques culture : dispositifs et mise en œuvre », *Culture études*, n°6, 2009, p 1-8

SAEZ Guy, LACHERET Arnaud, « L'action culturelle de la région Rhône-Alpes sur la voie de l'autonomie » in Bernard Jouve, Vincent Spenlehauer, Philippe Warin (dir.), *La Région, laboratoire politique*, La Découverte, 2001

TOWSE Ruth, *A textbook of cultural economics*, Cambridge University Press, 2010

VAN DER PLOEG Frederick, *The making of Cultural Policy: A European Perspective*, Elsevier, 2006

http://www.artdaily.org/index.asp?int_sec=2&int_new=60265#.UQKlZWdNuSp consulté le 11 mars 2013

<http://www12.senado.gov.br/internacional/12-07-2012/senate-approves-cultural-voucher> consulté le 11 mars 2013

http://www.brasil.gov.br/sobre/culture/initiatives/cultural-voucher/br_model1?set_language=en consulté le 11 mars 2013

5. Autres utilisations du chèque

BRUTTEL Olivier, « Les chèques-études : Pour une politique d'intervention directe sur le marché de l'emploi - L'exemple des chèques-formation en Allemagne », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol 71, 2005, p 413-428

FACK Gabrielle, « Les aides personnelles au logement sont-elles efficaces ? », *Regards croisés sur l'économie*, n°9, 2011, p. 92-104

LEGER Mirielle, KENNEDY Stephen, *Final Comprehensive Report of the Freestanding Housing Voucher Demonstration*, U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research, 1990

PILLING Stephen, STRANG John, GERADA Clare, « Psychosocial interventions and opioid detoxification for drug misuse: summary of NICE guidance », *British Medical Journal*, n°335, 2007, p 203–205

SUSIN Scott, « Rent Vouchers and the Price of Low-Income Housing », *Journal of public economics*, n°83, 2002

<http://www.marseille.fr/sitevdm/logement-et-urbanisme/logement/cheque-premier-logement--particuliers> Consulté le 2 avril 2013

<http://www.laprovence.com/actu/region-en-direct/1822197/le-3000-eme-cheque-logement-a-ete-signe.html> Consulté le 2 avril 2013

[http://www.lyoncapitale.fr/Journal/univers/Politique/Municipales-2014/Havard-se-reliance-dans-la-course-a-l-investiture-UMP/\(language\)/fre-FR](http://www.lyoncapitale.fr/Journal/univers/Politique/Municipales-2014/Havard-se-reliance-dans-la-course-a-l-investiture-UMP/(language)/fre-FR)

6. Action sociale, aide sociale, « care », ciblage des aides

ACEMOGLU Daron, JOHNSON Simon, ROBINSON James « The colonial origins of Comparative Development : an empirical investigation », *The American Economic Review*, vol 91, n°5, décembre 2001

ACKERMAN Bruce, ALSTOT Anne, *The Stakeholder Society*, New Heaven, Yale University Press, 1999

ANAND Sudhir. KANBUR Ravi, « Public Policy and Basic Needs Provision: Intervention and Achievement in Sri Lanka » in Jean Dreze, Amartya Sen, dir, *The Political Economy of Hunger*, vol. 3, Oxford Clarendon Press, 1991

ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES EMETTEURS DE CESU, « Le CESU préfinancé : cinq ans de succès qui confortent sa vocation sociale et économique », *Communiqué de presse*, 15 novembre 2011

AUBE-MARTIN Philippe, BRUANT-BISSON Anne, DE REBOUL Jacques-Bertrand, « Mission relative aux questions de tarification et de solvabilisation des services d'aide à domicile en direction des publics fragiles », *IGAS*, n°RM2010-138P/ IGF N°2010-M052-02, octobre 2010

BECKER Gary, « A theory of social interactions », *Journal of Political Economy*, vol 82, p 1063-1091, 1974

BENNETT Jim, CHAVEZ QUEZADA Elena, LAWTON Kayte, PERUN Pamela, « The UK Child Trust Fund: A successful Launch », *IPPR*, 2008

BERGSTROM Theodore, « A survey of theories of the family », in Mark Rosenzweig, Oded Stark, *Handbook of populations and family economics*, Elsevier, 1993

BIBI Sami, DUCLOS Jean-Yves, « Equity and policy effectiveness with imperfect Targeting », *Journal of development economics*, n°83, 2007, p 109-140

BONTOUT Olivier, COLIN Christel, KERJOSSE Roselyne, « Personnes âgées dépendantes et aidants potentiels: une projection à l'horizon 2040 », *Études et résultats*, n° 160, 2002

BURWICK Andrew, KIRBY Gretchen, « Using vouchers to deliver social services: Considerations based on the Child care and development fund and temporary assistance for needy families program experiences », *Mathematica Policy Research*, mars 2007
CAIN Emma, Social Protection and Vulnerability, Risk and Exclusion across the Life-Cycle, *HelpAge International*, 2009

CALDES Natalia, COADY David, MALUCCIO John, «The cost of poverty transfer programs: a comparative analysis of three programs in Latin America», *International Food Policy Research Institute, FCND*, n°174, 2004

CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Gallimard, 1999

CASTEL Robert, « Devenir de l'État providence et travail social » in Jacques Ion (dir), *Le travail social en débat[s]*, La Découverte, 2005, p 27-49

COADY David, GROSH Margaret, HODDINOT John, *Targeting of Transfers in Developing countries: Review of Lessons and Experience*, World Bank Research Institute, 2004

COE David, SNOWER Dennis, « European Job Growth Hinges on Deeper Labor Market Reform », *IMF surveys*, décembre 1996, p.1-2

Collectif, *Les stratégies dans les services à la personne, le secteur privé au défi de la professionnalisation*, Precepta, octobre 2011

COMIA Giovanni, STEWART Frances, « Two errors of targeting », in Dominique Van de Walle, Kimberly Nead (dir.), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Johns Hopkins University Press, 1995

CUSSET Pierre-Yves, DAMON Julien, « Les dotations en capital pour les jeunes », *Droit social*, n°12, 2009, p 1159-1168

DAMON Julien (dir), « Politiques sociales : dix innovations venues d'ailleurs – études détaillées et réflexions sur leur transposition en France », *Futuribles International*, décembre 2009

DE JANVRY Alain, SADOULET Elisabeth, « Conditional Cash Transfer Programs: Are They Really Magic Bullets », *Agricultural and Ressource Economics*, vol 7, août 2004, p 9-11

DEVARAJAN Shantayanan, RITVA Reinikka, « Making services work for poor people », in *Finance & development*, septembre 2003

DJELLAL Faridah (dir), « La dynamique de l'innovation et du changement dans les services de soins aux personnes âgées », *Revue française des affaires sociales*, n°3, 2004, p. 137-169

DOBRA Alexandra, « Are conditional cash grants fair? The meta-operative model », *Mondes en développement*, n°156, 2011, p 145-154

ESPING-ANDERSEN Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990
GLENNERSTER Howard, LE GRAND Julian, *Le développement des quasi-marchés dans la protection sociale*, « Revue française d'économie », vol 10, 1995, pp 111-135

FAJTH Gaspar, VINAY Claudia, « Conditional Cash Transfers, a global perspective », MDG insights, United Nations Development Program, n°1, février 2010, p 1-6

FISZBEIN Ariel, SHADY Norbert, *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*, World Bank Policy Research Report, 2009

FONTAINE Roméo, GRAMAIN Agnès, WITTEWER Jérôme, « Les configurations d'aide familiales mobilisées autour des personnes âgées dépendantes en Europe », *Economie et statistiques*, n°403-404, 2007, p 97-115

GELBACH Jonah, PRITCHETT Lant, « More for the Poor is Less for the Poor – the politics of means-tested targeting », *The Berkeley journal of economic analysis and policy*, 2002

GILLIGAN Carol, *Une voix différente*, Flammarion, 2008

GROSH Margaret, *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*, World Bank, 1994

HABERKERN Rachel, « Using vouchers to deliver social services », *Welfare information network*, n°10, Juin 2003

HICKS Norman, WODON Quentin, « Social Protection for the poor in Latin America », n°73, Cepal, avril 2001, p 93-113

HIRSCH Martin, *Secrets de fabrication*, Grasset, juin 2010

HOCHSHILD Ariel, « The Culture of Politics: Traditional, Post-Modern, Cold-Modern and Warm-Modern Ideals of Care », *Social Politics*, n°2, 1995, p. 333-346

HOLZMANN Robert, JORGENSEN Steen, Social Risk Management: « A new conceptual framework for Social Protection, and beyond », *Social Protection discussion paper*, n°6, World Bank, février 2000

KERGUERIS Joseph, « Services à la personne : bilan et prospective », *Délégation à la prospective*, Rapport d'information n°589, Sénat, 2010

KERJOSSE Roselyne, « La prestation spécifique dépendance au 31 mars 2001 », *drees, études et résultats*, n°125, juillet 2001

KERJOSSE Roselyne, « L'allocation personnalisée d'autonomie au 31 décembre 2012 », *drees, études et résultats*, n°226, mars 2003

KERVYN DE LETTENHOVE Maïté, « Conditional Cash Transfers in Latin America - Impact, scope and limitations », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n°51, 2012

LAFORE Robert, « L'allocation universelle : une fausse bonne idée », *Droit Social*, n° 7/8, 2000, p 686-692

LAUGIER Sandra, « Le care comme critique et comme féminisme », *Travail, genre et sociétés*, n°26, 2011, p 183-188

LAUTIER Bruno, « Pauvreté et politiques de la pauvreté au Mexique », in Richard Poulin, Pierre Salama (dir), *L'insoutenable misère du monde : économie et sociologie de la pauvreté*, éditions Vents d'Ouest, 1998

LAUTIER Bruno, « Les politiques sociales à l'épreuve des réformes de marché », *Revue internationale de politique comparée*, Vol 17, 2010, p 23-55

LEFEVRE Cécile, « Organismes internationaux et protection sociale en Russie. Analyse de trois types de discours des années 1990 », *Le courrier des Pays de l'Est*, La Documentation française, n°1040, sept 2003, p. 16-25

LEPRINCE Frédérique, « L'accueil des jeunes enfants en France : Etat des lieux et pistes d'amélioration », *La Documentation Française*, Janvier 2003

LINDERT Kathy, LINDER Anja, HOBBS Jason, DE LA BRIERE Bénédicte, *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program : Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*, Social Protection Discussion Paper n°0709, Washington, The World Bank, mai 2007

LUNDGAARD Jens, « Ouverture à la concurrence et efficacité des services à financement public », *Revue économique de l'OCDE*, n°35, 2002
MARTIN Claude, « Qu'est-ce que le social care ? Une revue de questions », *Revue Française de Socio-Économie*, n°2, 2008, p. 27-42

MAISONNEUVE Catherine, « Cesu social, un outil de gestion pertinent pour les départements », *La Gazette*, 5 mars 2012
MARIE Christian, MORELLE Aquilino, « Le chèque emploi-service : premiers éléments d'évaluation », *La Documentation Française*, décembre 1995

MARTIN-PALOMO María Teresa « Le care, un débat ouvert : des politiques du temps au social care », *Cahiers du Genre* 2/2009 (n° 47), p. 123-144 OCDE, « Davantage d'équité et de qualité dans l'investissement en capital humain », *Etudes économiques de l'OCDE*, n°17, 2003, p. 111-135

MORLEY Samuel, COADY David, « From Social Assistance to Social Development: A Review of Targeted Education Subsidies in Developing Countries », *International Food Policy Research Institute*, 2003

OCDE, « Protection sociale, lutte contre la pauvreté et croissance pro-pauvres », *Revue de l'OCDE sur le développement*, n°9, 2008, p. 37-63

PASQUIER-DOUMER Laure, LAVALLEE Emmanuelle, OLIVIER Anne, ROBILLIARD Anne-Sophie, « Cibler les politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement ? Un bilan des expériences », *Revue d'économie du développement*, 2009, vol 23, p 5-50

RAVALLION Martin, « Competing Concepts of Inequality in the Globalization Debate », *World Bank Policy Research Working Paper*, n°3243, 2004

RAVALLION Martin, *Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Trade-offs and Policy Options*, World Bank, Development Economics Research Group, 2003

RAWLING Laura, RUBIO Gloria, « Evaluating the impacts of conditional cash transfer programs », *the World Bank Research Observer*, vol 20, 2005, p. 29-55

REIN Martin, RAINWATER Lee, *The Public-Private Mix in Social Protection*, M. E. Sharpe, Armonck, 1986

ROGERS Beatrice, COATES Jennifer, *Filets alimentaires de sécurité et autres programmes similaires*, World Bank, 2002

SANFORD Peter, GORTER Anna, SALVETTO Micol, *Vouchers for health*, World Bank, avril 2002

SEN Amartya, *Commodities and Capabilities*, Oxford University Press, 1985

SEN Amartya, *Development As Freedom*, Oxford University Press, 1999

SKOPCOL Theda, « Targeting Within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States », in Christopher Jencks, Paul Peterson, dir, *The Urban Underclass*, Brookings Institution, 1991

SMITH James, SUBBARAO Kalanidhi, « What Role for Safety Nets in Very Low Income Countries? », World Bank, 2003

SOARES Serguei, GUERREIRO OSORIO Rafael, VERAS SOARES Fabio, MEDEIROS Marcelo, ZEPEDA Eduardo, « Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality », *International Poverty Center, United Nations Development Program*, n°35, avril 2007

TUCK Laura, LINDERT Kathy, « From Universal Food Subsidies to a Self-Targeted Program: A Case Study in Tunisian Reform », *World Bank Discussion Paper*, n°351, 1996

VALENCIA LOMELI Enrique, « Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America : An Assessment of their Contributions and Limitations », *Annual Review of Sociology*, vol. 34, 2008, p 475-499

VAN DE WALLE Dominique, « Targeting revisited », *The World Bank Research Observer*, n°13, 1998, p 231-248

VAN KERSBERGER Kees, MANOW Philip, « The welfare state » in Daniele Caramani (dir), *Comparative politics*, , Oxford university press, 2008, p 520-545

VILLATORO Pablo, « Conditional Cash transfer programs: experiences from Latin America », *Cepal Review*, n°86, août 2005

WARIN Philippe, *L'Accès aux droits sociaux*, PUG, 2007

WARIN Philippe (interview), « Le Canard Social », 19 septembre 2011

« Defining poverty is hard. Eliminating it is harder », *The Economist*, 14 juin 2008

« APA résultats de l'enquête trimestrielle », *drees*, 1^{er} mars 2012

Décret n°2005-1281 du 14 octobre 2005 relatif à l'Agence nationale des services à la personne

Décret n° 99-862 du 6 octobre 1999

Loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie

Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

<http://www.margarethatcher.org/document/103336> consulté le 11 mai 2013

www.admr.org consulté le 7 mai 2013

www.una.fr consulté le 7 mai 2013

Loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle:
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=4E7AEB9EC1D72F2DCB789744EEBD297D.tpdjo12v_1?cidTexte=JORFTEXT000000864578&dateTexte=19931221

http://europa.eu/familyalliance/countries/sweden/index_fr.htm consulté le 11 mai 2013

<http://vosdroits.service-public.fr/F10009.xhtml> consulté le 11 mai 2013

<http://vosdroits.service-public.fr/F1229.xhtml> consulté le 7 mai 2013

7. Nouveau management public, nouvelle gouvernance

ALECIAN Serge, FOUCHER Dominique, *Le management dans le service public*, Editions d'organisation, 2002

ALFORD John, « Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective », *Public Administration Review*, n°62, 2002, p 337-346

BECKER Gary, « A theory of social interactions », *Journal of Political Economy*, vol 82, p 1063-1091, 1974

BUCHANAN James, TULLOCK Gordon, *The Calculus of Consent. Logical foundations of constitutional democracy*, University of Michigan Press, 1962

CALOGERO Marino, « The introduction of new public management principles in the Italian public sector », *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, n°30, 2010, p 30-54

COISSARD Steven, « Intérêts privés, intérêt public : une confusion des genres », *Arès*, 2007, n° 58, novembre, 2007, p. 39-50

CHRISTENSEN Tom, LAEGREID Per, *New Public Management : The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 2001

CHRISTENSEN Tom, LAEGREID Per, *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Aldershot, Ashgate, 2007

CROZIER Michel, *Etat modeste, Etat moderne – Stratégie pour un autre changement*, Paris, Fayard, 1987

GORE Al, *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less. Report of the National Performance Review*, Times Books, 1993

HOOD Christopher, « A public management for all seasons ? », *Public Administration*, Vol 69, 1991, p 3-19

LECA Jean, « Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation et le statut de l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, n° 66, avril-juin 1993, p. 190

MILLON-DELSOL Chantal, *Le principe de subsidiarité*, PUF, 1993

MOORE Mark H., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, 1995, p 53

OLSON Mancur, *Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups*, Harvard University press, 1965

OSBORNE David, GAEBLER Ted, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley, 1992

ROSEN Harvey, *Public Finance*, Mc Graw-Hill/Irving, 2001, p75-77

SALAMON Lester, « The New Governance and the Tools of Public Action: An introduction », *Fordham Urban Law Journal*, Vol 28, 2000, p 1611-1674

SALTMAN Richard, VON OTTER Casten, *Planned Markets and Public Competition: Strategic Reform in Northern European Health Systems*, Open university press, 1992

SAMUELSON Paul, « Reaffirming the existence of ‘reasonable’ Bergson-Samuelson Social Welfare Functions », *Economica*, n°44, 1977, p. 81-88

SPENLEHAUER Vincent, *L'évaluation, avatar de la planification*, Thèse de Doctorat de science politique de l'université Pierre Mendès-France, Grenoble, 1998

STEUERLE Eugene, GRAMLICH Edward, HECLO Hugh, SMITH NIGHTINGALE Demetra, *the Government we deserve: Responsive Democracy and Changing Expectations*, Urban Institute, 1998

TOSI Gilbert, « Evolution du service public et principe de subsidiarité », *Revue Française d'Economie*, Vol 21, 2006, p 3-36

WARIN Philippe (dir), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au coeur des réformes*, La Découverte, collection « Recherche », 1997

WHITCOMB Judy, « Contributions and challenges of New Public Management in New Zealand since 1984 », *Policy Quaterly*, Vol 4, Sept 2008

YAMAMOTO Hiromi, « New Public Management – Japan's Practice », *Institute for International Policy Studies*, 2003

8. Méthodologie, sociologie politique, politiques publiques

BECKER Howard, *Les ficelles du métier*, La Découverte, 2002

BELISLE Rachel, « Pratiques ethnographiques dans des sociétés lettrées : l'entrée sur le terrain et la recherche impliquée en milieux communautaires », *Recherches qualitatives*, n°22, 2001, p 55-71

BENNETT Colin, « What is policy convergence and what causes it? », *British Journal of Political Science*, n°21, 1991, p 215–233

BERTRAND François, ROCHER Laurence, « La prise en compte des risques associés au changement climatique dans les politiques locales », in Stéphane La Branche (dir), *Le changement climatique, du méta-risque à la méta-gouvernance*, Lavoisier, 2011

BONGRAND Philippe, LABORIER Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p 73-111

BUSCH Peter-Olof, JORGENS Helge, «The international sources of policy convergence: explaining the spread of environmental policy innovations», *Journal of European Public Policy*, n°12, 2005

BRUCHEZ Christine, FASSEUR Fabienne, SANTIAGO Marie, « Entretiens phénoménologiques et entretiens focalisés sur l'activité : analyse comparative, similitude et variations », *Recherches qualitatives*, Hors Série n°3, 2007, p 98- 125

CONAN Michel, *L'évaluation constructive. Théorie, principes et éléments de méthode*, Editions de L'Aube, 1998

CROZIER Michel, FRIEDBERG Ehrard, *L'acteur et le système*, Seuil, 1977

CROZIER Michel, THOENIG Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 1975, 16/1, p.3-32

CROZIER Michel (dir), THOENIG Jean-Claude (dir), *Décentraliser les responsabilités – Pourquoi ? Comment ? Rapports d'enquêtes*, Paris, La documentation française, 1976

DARGENTAS Magdalini, LE-ROUX Dominique, SALOMON Anne-Claude, BRUGIDOU Mathieu, « Sur les prospectives de la recherche qualitative en France : capitalisation et réutilisation d'entretiens de recherche », *Recherches qualitatives*, Hors Série n°3, 2007, p 156-173

DE LAVERGNE Catherine, « La posture du praticien-chercheur : un analyseur de l'évolution de la recherche qualitative », *Recherches qualitatives*, Hors Série n°3, 2007, p 28-41

DELPEUCH Thierry, « L'analyse des transferts institutionnels de politique publique. Un état de l'art », *Questions de recherche*, n°27, 2008

DESLAURIERS Jean-Pierre, *Recherche qualitative. Guide pratique*, McGraw-Hill, 1991

DOLOWITZ David, MASH David « Learning from abroad : the role of policy transfer in contemporary policy making », *Governance*, n°13, 2000, p 5-24

DUMOULIN Laurence, SAURUGGER Sabine, « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, n°48, 2010, p 9-24

FAURE Alain, « Les politiques locales, entre référentiel et rhétorique » in *La construction du sens dans les politiques publiques, débat autour de la notion de référentiel*, Faure, Alain, Pollet, Gilles, Warin, Philippe, L'Harmattan, 1995, p.69-83

ELKINS Zacharie, SIMMONS Beth, « On waves, clusters and diffusions, a conceptual framework », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n°598, 2005, p 33-51

FRIEDBERG Erhard, *Le pouvoir et la règle – Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, collection « Sociologie », 1993

GOUL ANDERSEN Jorgen, « The impact of public policies » in Daniel Caramani, *Comparative politics*, Oxford university press, 2008, p 566-567

HASSENTEUFFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, collection « U », 2009

HOLZINGER Katharina, KNILL Christoph, « Causes and conditions of cross-national policy convergence », *Journal of European Public Policy*, n°12, 2005

JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes*, PUF, 1987

JOBERT Bruno, « Une approche dialectique des politiques publiques, l'héritage de l'Etat en action », *Pôle Sud*, n°21, 2004
LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2004

JOBERT Bruno, *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, 1994

KOHN Ruth Canter, « Les positions enchevêtrées du praticien qui devient chercheur », in Marie-Pierre Mackiewicz (dir), *Praticien et chercheur - Parcours dans le champ social*, L'Harmattan, 2001, p.15-38

KOHN Ruth Canter, NEGRE Pierre, *Les voies de l'observation. Repères pour les pratiques de recherche en sciences humaines*, L'Harmattan, 2003

KERR Clark, *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?*, Harvard University Press, 1983

KNILL Christoph, « Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors », *Journal of European public policy*, Vol 12, 2005

LAURENS Sylvain, « “Pourquoi” et “comment” poser les questions qui fâchent ? – Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des ‘imposants’ », *Genèses*, vol 69, n° 4, 2007, p. 112-127

LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, collection « 128 », 2007

LE BART Christian, *Le discours politique*, PUF, 1998

LE GALES Patrick, THATCHER Mark (dir), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, L'Harmattan, 1995

LECA Jean, « Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation et le statut de l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, n°66, 1993, p 185-196

LONCLE Patricia, « Territoire et innovation sociale. L'exemple des politiques sociales et sanitaires locales », *Revue française d'administration publique*, mars 2005

MAYNTZ Renate, « Governing Failures and the problem of governability », in Jan Kooiman (dir.), *Modern Governance – New Government – Society interactions*, Sage, 1993

MENY Yves, THOENIG Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, PUF, collection « Thémis », 1989

MUCCHIELLI Alex, *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales*, Armand Colin, 1996

MUCCHIELLI Alex– « Les processus intellectuels fondamentaux sous-jacents aux techniques et méthodes qualitatives », *Recherches qualitatives*, Hors Série n°3, 2007, p 1-27

MUCCHIELLI Laurent, *La découverte du social – Naissance de la sociologie en France (1870-1914)*, La découverte, collection « Textes à l'appui », 1998

MUKAMURERA Joséphine, LACOURSE France, COUTURIER Yves, « Des avancées en recherche qualitative : pour une transparence et une systématisation des pratiques », *Recherches Qualitatives*, n°26, 2006, p 110-138

MULLER Pierre et SUREL Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, collection « Clefs », 2000

MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 189-207

NAY Olivier, *La région, une institution la représentation le pouvoir et la règle dans l'espace national*, L'Harmattan, 1997

NOVAK Stéphanie, « L'opacité du consensus, la prise de décision au Conseil de l'Union Européenne », *La République des Idées*, 25 juin 2009

PIERSON Paul, « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *American Political Science Review*, n°94, p 251-267, 2000

PINSON Gilles, SALA PALA Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, n° 5, volume 57, 2007, p 555-597

PONTIER Jean-Marie, « Compétences locales et politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, n°141, 2012, p 139-156

POWELL Walter, DIMAGGIO Paul, «The Iron-Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field », *American Sociological Review*, n°48, avril 1983, p 147-160

POWELL Walter, DIMAGGIO Paul, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, 1991

ROGERS Everett, *Diffusion of innovations*, Free press, 1995

ROYER Chantal, BARIBEAU Colette, DUCHESNE Audrey, « Les entretiens individuels dans la recherche en sciences sociales au Québec : où en sommes-nous? Un panorama des usages », *Recherches qualitatives*, Hors Série n°7, 2009, p 64-79

SHADISH William, COOK Thomas, CAMPBELL Donald, *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*, Houghton Mifflin Company, 2002

SMEEDINGS Timothy, « Public policy, economic inequality, and poverty : The United States in comparative perspective », *Social science quaterly*, 2005, 86, p.955-983

STRANG David, MEYER John, « Institutional conditions for diffusion », *Theory and Society*, n°22, 1993, p 488

SUREL Yves, « Idées, intérêts et institution dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, n° 87, 1998, p. 161-178

THOENIG Jean-Claude, « Contributions à une sociologie des politiques publiques », *L'année sociologique*, 1990, n° 40, p. 9-13

THOENIG Jean-Claude, « L'analyse des politiques publiques », in Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir), *Traité de science politique*, Paris, PUF, vol 4, 1985

URFALINO Philippe, « La décision par consensus apparent », *Revue européenne des sciences sociales*, 2007, XLV/136, p 34-59

URFALINO Philippe., « L'esprit des règles de décision », in Cyrille Michon et Bruno Gnassounou (dir.) *Vincent Descombes. Questions disputées*, Paris, éditions Cécile Defaut, 2007

WEBER Florence, BEAUD Stéphane, *Guide de l'enquête de terrain*, La Découverte, 2003

9. Chèques des collectivités territoriales françaises

« Permettre aux jeunes d'être plus autonomes », *Rhônealpes*, n°26, automne 2012, p 3

« Dispositif pass contraception-prévention – Chiffres au 4 mars 2013 », Service jeunesse, Conseil Régional Rhône-Alpes

Conseil régional Rhône-Alpes, « Carte M'RA ! Bilan 2011-2012 », Service jeunesse, 2012

Journal interne du Groupe Chèque Déjeuner, « Horizons », Janvier 2009

Document de Consultation des Entreprises émis en décembre 2008 par le Conseil général de la Drôme

Service Sport Jeunesse, *Chéquier Top Dép'Art, Bilan campagne 2011-2012*, Conseil général de la Drôme, 2013

Mémoire technique de réponse à l'appel d'offre présenté par le Groupe Chèque Déjeuner, version du 2 mars 2009

« Bilan du dispositif "chèque habitat durable" et première évaluation des "aides habitat durable" », Conseil général de Saône et Loire, 2013

« CESU social, un outil de gestion pertinent pour les départements », *La Gazette*, 5 mars 2013, p 32-34

« Solutions et témoignages de collectivités sur le ciblage des aides : l'apport d'un émetteur de titres » in, Collectif, *Aides sociales, enjeux et pratiques locales*, Agence Nouvelle des Solidarités Actives, 2010

Conseil Régional Rhône-Alpes : « Pourcentage du nombre d'élèves ayant accédé au Chèque culture sur population totale lycéenne conventionnée », *Direction du cadre de vie*, 24 septembre 1998

Conseil Régional Rhône-Alpes : « Carte M'RA, Bilan 2011-2012 », *Unité M'RA, Service jeunesse*, novembre 2012

Conseil Régional Rhône-Alpes, « Le chèque culture, une initiative unique en France », Dossier de presse, Direction de la communication, janvier 1998

Conseil Régional Rhône-Alpes : « Pourcentage du nombre d'élèves ayant accédé au Chèque culture sur population totale lycéenne conventionnée », Direction du cadre de vie, 24 septembre 1998

Ministère de la culture et de la Communication, *Bulletin officiel n°117*, janvier-février 2000, p. 10

Edito de Didier Guillaume, « Top Dép'Art, le département est prêt pour la rentrée », *La Drôme le Magazine*, septembre 2009, p 3

« Aides régionales et locales 2009 pour l'énergie solaire, en complément du crédit d'impôt de 50% », *Enerplan*, 18 juin 2009

http://www.cg71.fr/jahia/Jahia/site/internet_cg71_v2/agenda21-en-saone-et-loire consulté le 2 avril 2013

<http://www.regionpaca.fr/developpement-durable-energie/agir-pour-la-transition-energetique-volet-energies-renouvelables.html> , consulté le 16 avril 2013

<http://www.cartejeunes-nouveaumonde.fr/welcome.do> consulté le 2 avril 2013

<http://www.cg71.fr/jahia/Jahia/cache/offonce/accueil/conseil-general/le-departement-en-chiffres/budget;jsessionid=C6486635299907341AF8434710748600> consulté le 7 mai 2013

<http://www.tarn.fr/fr/education-jeunesse/vie-college/pages/chequier-collegien.aspx> consulté le 22 mai 2013

http://www.cntr.fr/pdf/CHIFFRESCLE-CP_CNTR_29102012.pdf consulté le 22 mai 2013

<http://www.edenred.fr/VousEtes/Collectivites/Pages/Diagnostic.aspx> consulté le 29 mai 2013

Table des matières

Remerciements	5
Sommaire	9
 <i>Introduction : une révolution que personne n’a remarquée</i>	11
 1 Présentation de l’objet : le chèque comme instrument de ciblage des aides	15
1.1 Des origines floues et une utilisation de plus en plus répandue en France et dans le monde	15
1.2 Des origines libérales revendiquées qui s’estompent devant une diffusion massive	18
 2 Du « voucher » anglo-saxon au chèque français	19
2.1 Un outil libéral développé chez les anglo-saxons	20
2.2...Dont l’arrivée en France passe par la notion de chèque culture	22
2.3 Le chèque et l’aide sociale en France : du « care » au ciblage des aides	22
 3 Structuration de la recherche	28
 4 Terrains et méthodes	34
4.1 Le chèque dans les collectivités	35
a. La multitude de dispositifs régionaux	35
b. Une double identité des chèques départementaux ?	39
4.2 Définir les terrains de recherche et éviter les biais	44
a. Le choix difficile d’un Conseil Régional	44

b. Le choix des terrains départementaux	35
c. Méthodologie et biais	49

4.3 La recherche de terrain : les entretiens..... 51

a. Définir les acteurs.....	51
b. Mettre au point un questionnaire.....	55

Première Partie - La notion de Chèque en science politique 59

Chapitre 1 - Un cadre idéologique néolibéral ?..... 61

1 Le chèque éducation ou « school voucher »	62
a. Chèque et philosophie	62
b. Définition du « school voucher »	65
c. Le modèle réglementé	67
 2 L'accompagnement et les développements du chèque éducation	 69
a. Le pilotage par les résultats.....	69
b. Les quasi-marchés	71
c. Des conditions de concurrence difficiles à réunir	74
d. Les « rent vouchers » ou chèque logement	75
e. Les « mini-vouchers » : embryons des chèques à la française ?	78

Chapitre 2 - Le chèque dans les politiques publiques 81

1 Le « voucher » comme outil ?	81
---	-----------

a. Nouveau management public et « vouchers »	81
b. Le chèque dans une boîte à outils.....	86
c. Un outil de régulation.....	89
d. Le « voucher » définit-il toute forme d'aide individuelle ?	90

2 Le client est roi dans un quasi-marché	94
---	-----------

3 Pourquoi utiliser des « vouchers » dans une politique publique ?	97
---	-----------

a. Choix et efficacité	98
b. Choix et équité	99
c. Accroître la compétition.....	99
d. Le chèque comme outil de remplacement d'un autre programme public	100
e. Restriction du choix des bénéficiaires.....	101
f. Rationalisation budgétaire.....	103
g. Une motivation à la fois déplaçonnée et limitée.....	104

4 Définition économique du « voucher »	105
---	------------

<i>Chapitre 3 - L'impossible évaluation des politiques de « vouchers »</i>	<i>109</i>
---	-------------------

1 Une technicisation du chèque visant à le dépolitiser ?	110
---	------------

a. La disparition de Friedman.	110
b. L'évaluation comme légitimation technique des choix passés	111
c. L'inévitable chèque éducation	112

2 Une méthodologie d'évaluation des effets d'un « school voucher » sur le niveau des élèves	113
a. Des politiques différentes en fonction du ciblage de la population bénéficiant du chèque	113
b. L'effet du chèque sur les résultats scolaires	114
c. Les biais des méthodes quantitatives	115
 3 Des progrès mesurés... et controversés... ..	116
a. La controverse New-Yorkaise	116
b. La « loterie » de Milwaukee	118
c. De nouveaux biais lorsque l'échantillon s'élargit.	119
 4 Effets de la concurrence entre écoles	121
a. Le chèque Chilien où le creusement d'inégalités entre écoles publiques et privées ...	121
b. Le choix de l'école se ferait en fonction d'autres facteurs que son niveau scolaire ...	122
c. La concurrence généralisée pousse-t-elle le secteur public à progresser ?	123
d. La controverse « Jay Greene » et le programme A + de Floride	126
e. Des causes alternatives aux « vouchers » et à la concurrence pour expliquer les hausses de résultats dans l'enseignement public	127
f. Un débat qui culmine en 2001, année électorale	128
 <i>Chapitre 4 Le chèque culture, origines et développements</i>	133
 1 Un précurseur du chèque culture : Alan Peacock	133
 2 L'accès à la culture comme un marché	136
a. Rétablir un équilibre dans le marché.	136

b. Laisser le choix aux bénéficiaires des chèques en leur donnant les clés de l'accès à la culture	138
c. Rendre le chèque culturel acceptable par le contribuable	140
d. Un dispositif qui « revient » à la mode	142

Deuxième partie - L'évolution individualiste de la politique sociale	147
---	-----

Chapitre 5 - Le « Care »	155
---------------------------------------	-----

1 Le care et ses applications aux politiques sociales locales françaises	155
---	-----

a. Le « care » dans la théorie du genre	155
b. Un territoire transfrontalier	157
c. Une notion qui crée une confusion dans le débat politique.....	158
d. Le « long-time care »	160
e. Les trois niveaux d'étude du « care ».....	161

2 Le « social care » et ses développements en France	163
---	-----

a. Le développement des soins « non médicaux »	163
b. « L'invention » des services à la personne.....	164
c. Cohésion et innovation sociale.....	166
d. Conséquences sur l'emploi et mode de gestion du « social care ».....	167
e. « Care » et Etat-providence	168

Chapitre 6 - Le ciblage des aides dans l'Etat-providence 173

1 Typologie des systèmes de protection sociale dans l'Etat providence 174

- a. La typologie d'Esping-Andersen 174
- b. Le ciblage comme instrument de lutte contre la pauvreté ? 176
- c. L'idée de fonds alloués à un public ciblé dans les pays occidentaux..... 179
- d. L'apparition des politiques ciblées en Amérique du Sud..... 182

2 Les difficultés du ciblage 184

- a. Identifier les populations : les erreurs d'inclusion et d'exclusion..... 184
- b. Une nécessité d'un soutien politique de la population 185
- c. Ciblage et conditionnalité des aides individuelles 188

Chapitre 7 - Les transferts monétaires conditionnels et la lutte contre la vulnérabilité 193

1 Vulnérabilité, paternalisme et capital humain..... 194

- a. Vers un « caring state » ? 194
- b. Paternalisme et lutte pour l'autonomie..... 195

2 Définitions et intérêt des transferts monétaire conditionnels 196

- a. Des définitions issues des institutions internationales 196
- b. Changer les comportements des pauvres et couvrir les « risques » 198
- c. Les transferts comme un renouveau des filets de sécurité sociale ? 198
- d. Un « renouveau » dans le versement de l'aide sociale..... 200
- e. Existe-t-il des « transferts monétaires conditionnels » français ? 202

3 Le consensus international autour des transferts monétaires conditionnels	203
a. Une unanimité des analystes autour de ces outils malgré des résultats mitigés.....	203
b. Pourquoi un tel consensus ?	205

Chapitre 8 - Le chèque emploi-service : outil de l'innovation sociale..... 209

1 Du « care » au « voucher »	209
a. L'universalisme, une valeur en voie de disparition ?	209
b. Le ciblage et les transferts monétaires conditionnels dans les politiques publiques françaises : l'exemple du RSA.	211

2 La rencontre entre l'aide sociale et le chèque	213
a. Le « chèque service » comme outil	213
b. Un chèque encore trop assimilé au « libre-choix »	215
c. Les fondements du chèque	218

3 Genèse du Chèque emploi service universel.....	219
a. Une volonté politique ancienne : développer les services à la personne	219
b. L'exemple suédois.....	222
c. Créer d'abord l'aide sociale... ..	224
d. ... Puis le chèque.....	226

Troisième partie - Mise en place des dispositifs par chèque et argumentation des acteurs..... 233

Chapitre 9 - La culture comme point de départ du chèque en Région 239

1 Du Chèque culture à la carte 242

- a. Objectifs et représentations du Chèque culture Rhône-Alpes..... 242
- b. Un outil du « libre-choix » 243
- c. Caractéristiques du Chèque culture Rhône-Alpes..... 245
- d. Un chèque qui « sensibilise les sensibilisés » ? 246

2 Le chemin vers la carte... 249

- a. Un chèque encouragé par l'Etat qui commence à faire des émules 249
- b. L'évaluation de 2000 et les « effets » du Chèque culture 252

3 Genèse et développement de la carte M'RA 254

- a. De nouveaux chèques pour une carte 254
- b. Une filiation avec le Chèque culture revendiquée par la nouvelle majorité 254
- c. Du « libre-choix » à l'autonomie 256

Chapitre 10 - Jeux d'acteurs et dépendance au chemin autour de la Carte M'RA 261

1 La carte M'RA comme successeur du Chèque culture 261

- a. Un changement de support pour une meilleure visibilité ? 261
- b. Le débat autour de la gratuité. 263

2 La Carte M'RA et le chemin de dépendance	266
a. Jeux d'acteurs et chemin de dépendance.....	266
b. La dépendance au chemin en sciences sociales.....	269
c. ... illustrée en Rhône-Alpes par le cas du Pass contraception	270

3 Pilotage et fonctionnement de la carte M'RA	272
a. Un dispositif piloté par quatre directions différentes... ..	272
b. Une externalisation qui fait l'unanimité.....	273
c. Un service jeunesse quasi exclusivement dédié à M'RA.....	275

<i>Chapitre 11 - Création et développement d'un chèque : l'exemple du dispositif drômois</i>	281
---	------------

1 L'essor des chèques culture dans les collectivités	281
a. Une diffusion très large peu analysée	281
b. Une moindre diffusion dans les Départements que dans les Régions	283
c. L'image du ballon	284

2 Jeu des acteurs autour du « Chéquier Top dép'art ».....	286
a. L'implication décisive du Directeur Général des Services	287
b. Un discours mêlant libre-choix, rationalisation budgétaire et stimulation de la concurrence.....	288
c. La représentation par les acteurs du séquençage de la mise à l'agenda du dispositif. 291	
d. Le « petit » service sport et jeunesse du Conseil Général	295

3 Description et chiffres clés du dispositif Top dép'art.....	296
--	------------

<i>Chapitre 12 - Le chèque comme outil de remplacement d'une politique existante : l'exemple des chèques énergies renouvelables</i>	303
--	------------

1 Genèse des aides aux énergies renouvelables versées aux particuliers	303
---	------------

a. Le lancement du Chèque énergies PACA ou l'aboutissement d'une démarche commerciale.....	303
--	-----

b. Rendre visible l'action des collectivités à travers l'agenda 21 : le chèque Habitat Durable de Saône et Loire	305
--	-----

2 Diffusion et discours des acteurs autour du chèque	308
---	------------

a. Une forte diffusion entre les collectivités.....	308
---	-----

b. Simplifier le versement des aides	308
--	-----

c. Moderniser et rendre plus visibles les aides existantes	309
--	-----

d. Contourner les règles de versement des subventions	311
---	-----

e. Le chèque attire-t-il le chèque ?	313
--	-----

3 Le fonctionnement du chèque « énergies renouvelables »	316
---	------------

a. Les itinéraires du chèque	316
------------------------------------	-----

b. Les écueils du chèque habitat durable en Saône et Loire.....	320
---	-----

c. Les acteurs économiques face au chèque	322
---	-----

d. Réforme et disparition du chèque « habitat durable ».....	323
--	-----

4 Un outil de politiques publiques dont les mécanismes restent à approfondir.....	324
--	------------

**Quatrième partie - Diffusion, médiation et spécificité française
du chèque..... 329**

Chapitre 13 - Le chèques sociaux des Conseils Généraux..... 335

1 Un outil pour un changement 335

- a. Un chèque pour une aide : l'Allocation Personnalisée d'Autonomie 335
- b. Modalités de versement de l'APA 336
- c. La nécessité d'un accompagnement politique..... 337

2 Le CESU social : aspects financiers 339

- a. Comment économiser sur le versement de l'aide sociale ?..... 339
- b. Le rôle des associations d'aide à domicile 341
- c. Discours des acteurs : échelon managérial contre échelon opérationnel ?..... 342
- d. Réalité de l'économie réalisée..... 344

3 Un contrôle de la dépense sociale impliquant une diffusion relativement faible ?.. 346

- a. Un contrôle de la destination de la dépense publique: faire de l'aide sociale un « merit good » 347
- b. Un contrôle générateur de contraintes et de résistances..... 350

***Chapitre 14 - Diffusion du chèque : la collectivité médiatrice*..... 357**

1 Convergence et diffusion d'une politique publique..... 358

- a. Le transfert de politique publique 358
- b. La convergence politique 359
- c. La diffusion de politique publique 360
- d. La convergence selon Christoph Knill 361

2 Réseaux de diffusion entre les collectivités 363

- a. Les réseaux informels de diffusion entre collectivités 364
- b. Les réseaux organisés de diffusion des politiques publiques locales..... 369

***Chapitre 15 - L'entreprise médiatrice*..... 375**

1 Une externalisation rendue nécessaire..... 375

- a. La difficulté de gérer un chèque... 375
- b. ... et une solution « naturelle » : les émetteurs de chèques..... 376

2 Des entreprises qui s'adaptent à un nouveau marché : l'exemple du Groupe Chèque Déjeuner 378

- a. L'outil d'ingénierie : adéquation..... 378
- b. La force commerciale : le Département des relations institutionnelles 381
- c. La mise au point d'outils de communication spécifiques 388

Chapitre 16 - Matérialiser l'aide sociale..... 393

1 La visibilité de l'aide publique : un argument absent des études sur le «voucher» 393

- a. Une filiation néolibérale non revendiquée par les acteurs... 393
- b. ... Qui lui préfèrent la notion de visibilité de l'aide publique. 393
- c. Une visibilité pour exister au sein de l'organisation 397

2 Un argumentaire diffusé par les émetteurs de chèques 401

- a. Un argumentaire systématiquement utilisé tant dans la documentation... 401
- b. ... que dans le discours commercial des acteurs. 402

3 Un argument qui permet d'assumer le choix du chèque 405

- a. Un instrument résolument néolibéral qui s'est diffusé au sein des collectivités..... 405
- b. La visibilité de l'aide publique : « chaînon manquant » de la diffusion du chèque en France ?..... 406

Conclusion 411

1 Un silence idéologique assourdissant 413

2 Les spécificités françaises du chèque... 418

- a. Le chèque comme vecteur de communication 418
- b. Une différenciation en fonction de la nature du chèque..... 419
- c. Le chèque, un outil plutôt qu'un instrument 420
- d. Le chèque et les administrations locales 422

3 Développement possibles et utilité de l'étude	424
a. Une efficacité difficile à prouver en France par manque de recul	426
b. Des pistes de réflexion pour les émetteurs de chèques	427
c. Un Etat promoteur de chèques ?	428
d. Un Etat qui s'inspire des territoire ?.....	430
 <i>Bibliographie</i>.....	433